

Synthesebericht

Förderbereichsevaluierung Menschenrechte MISEREOR

**Eval-Nrn. 2119-Z1031-1117 (Deskstudie)
und 2186-Z1040-1174 (Feld- und Synthesephase)**

Stuttgart, März 2018

Team:

Karin Stahl

Bernward Causemann

Alexandra Huber

Martin Petry

Christiane Schulz

FAKT – Beratung für Management,
Bildung und Technologien GmbH

Hackländerstraße 33
D-70184 Stuttgart, Germany
Telefon +49 (0) 711. 2 10 95-0
Fax +49 (0) 711. 2 10 95-55

fakt@fakt-consult.de
www.fakt-consult.de

Gesellschafter: FAKTe.V.
Geschäftsführer: Ralf Lange
Gerichtsstand: Stuttgart, HRB
11923
Amtsgericht Stuttgart,
Gemeinnützige GmbH

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis.....	6
Zusammenfassung.....	7
1 Einleitung.....	14
2 Methodisches Vorgehen.....	15
3 Kontextualisierung der Menschenrechtsarbeit.....	21
3.1 Menschenrechte im Kontext der Entwicklungsarbeit von MISEREOR	21
3.2 Verortung der Projekte im Länderkontext.....	23
3.3 Handlungsspielräume und Risiken der Partnerarbeit	28
4 Überlegungen und Erkenntnisse zum Förderbereich.....	31
4.1 Menschenrechtsansatz und Menschenrechtsverständnis der Projekte.....	31
4.2 Das Wirkungsgefüge.....	39
4.3 Zur Komplementarität von Menschenrechts- und Sektorprojekten.....	47
5 Ergebnisse zur Projektarbeit und Bewertung anhand der DAC-Kriterien.....	49
5.1 Relevanz.....	49
5.1.1 Relevanz der Projekte bezogen auf den Kontext.....	49
5.1.2 Relevanz bezogen auf das Menschenrechtsverständnis	50
5.1.3 Relevanz bezogen auf die Probleme und Bedürfnisse der Zielgruppen	52
5.2 Interventionsstrategien der Menschenrechtsarbeit.....	54
5.2.1 Interventionsstrategien und -instrumente der Projekte und deren Angemessenheit.....	54
5.2.2 Synergien und Arbeitsteilungen mit/zwischen Projekten, Partnern und anderen Akteuren.....	59
5.2.3 Akteurs bedingte Unterschiede in den angewandten Strategien	61
5.3 Effektivität	62
5.3.1 Wirkungsorientiertes PME-System	63
5.3.2 Grad der Zielerreichung	66
5.4 Effizienz	68
5.4.1 Budgetentwicklung	69
5.4.2 Produkteffizienz und Allokationseffizienz.....	69
5.4.3 Implementierungseffizienz	72
5.5 Direkte und indirekte entwicklungspolitische Wirkungen	73
5.6 Nachhaltigkeit.....	80
5.6.1 Nachhaltigkeit des Nutzens	80
5.6.2 Nachhaltigkeitsstrategien.....	82
6 Die Rolle von MISEREOR.....	84
6.1 Wissensmanagement und Steuerung der Menschenrechtsarbeit	85

6.2 Kooperation mit MISEREOR aus Partnersicht	88
7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	90
8 Anhang	97
Anhang 1: Referenzrahmen Förderbereichsevaluierung Menschenrechte 2016 – 2018 Phasen 2 & 3: Feld- und Synthesephase	97
Anhang 2: Liste der Interviews und Fokusgruppen mit MISEREOR- Mitarbeiter/innen	106
Anhang 3: Konsultierte Projektdokumente und Publikationen	108
Projektdokumente	108
Publikationen	108
Anhang 4: Fragebogen der online-Umfrage (englische Fassung)	110
Anhang 5: Inhaltlich-methodisches Design der Partner-Workshops während der Feldphase	115
Anhang 6: Liste separater Produkte der Förderbereichsevaluierung	116
Anhang 7: Tabellen und Abbildungen	117
Anhang 8: Anregungen von Partnern zum Wirkungsgefüge	130
Anhang 9: Beispiele flexibler bzw. prozesshafter Projektplanung	131
Anhang 10: Methodische Anregungen für ein Prozess-Monitoring	132

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AMP	Aktionsbündnis Menschenrechte Philippinen
BAZ	Berater/in auf Zeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	Brazil, Russia, India, China und South Africa
BP-Rechte	Bürgerliche und politische Menschenrechte
BV	Bewilligungsvorlage
CAT	International Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CDA	Collaborative for Development Action
CEDAW	International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité / International Cooperation for Development and Solidarity
CPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
CRS	Creditor Reporting System – CRS purpose codes sind Kodierungen für Sektoren, die die DAC Working Party on Statistics verwendet
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DEG	Deutsche Entwicklungsgesellschaft
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
EQM	MISEREOR Arbeitsbereich Evaluierung und Qualitätsmanagement
EU	Europäische Union
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FAO	Food and Agriculture Organization der UN
FB	Fortschrittsbericht
FIDH	International Federation for Human Rights
FIDH/OMCT	Joint Observatory for the Protection of Human Rights Defenders of FIDH and OMCT
GG	Grundgesamtheit
HDI	Human Development Index
HIZ	MISEREOR Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit
HRW	Human Rights Watch
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ILO	International Labour Organization
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
LE	Ländliche Entwicklung

LGBTI	Lesbians, Gay, Bisexual, Transgender/Transsexual, Intersexual
MAPP	Method for Impact Assessment of Programmes and Projects
MPV	MISEREOR Projektverwaltung
MRV	Menschenrechtsverteidiger/innen
MR	Menschenrechte
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMCT	World Organization against Torture
PBI	Peace Brigades International
PGZ	MISEREOR Abteilung Politik und Globale Zukunftsfragen
PME	Planung, Monitoring, Evaluierung
PRA	Participatory Rural Appraisal
RPP	Reflecting on Peace Practices
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TAT MR LA	Thematische Arbeitstreffen Menschenrechte Lateinamerika
TOR	Terms of Reference / Referenzrahmen
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNHRC	UN-Menschenrechtsrat (United Nations Human Rights Council)
UPR	Universal Periodic Review / Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren
VGGT	Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Menschenrechts-Schwerpunktbereiche der Grundgesamtheit der Projekte.....	23
Tabelle 2: Ranking von menschlicher Entwicklung in den beteiligten Ländern	23
Tabelle 3: Menschliche Entwicklung und soziale Ungleichheit in den beteiligten Ländern	24
Tabelle 4: Klassifizierung der beteiligten Länder nach dem Grad von „Fragilität“	26
Tabelle 5: Phasen der Einschränkung zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraumes	28
Tabelle 6: Bewilligungsvorlagen: Menschenrechtsansatz	34
Tabelle 7: Impliziter und expliziter Bezug zu Menschenrechten - Gesamtüberblick	35
Tabelle 8: Interventionsraum und Interventionsebene	38
Tabelle 9: Verteilung des Zielerreichungsgrades.....	67
Tabelle 10: Wirkungsebenen der Projekte	73
Tabelle 11: Wirkungen in den Strängen des Wirkungsgefüges.....	73
Tabelle 12: Menschenrechte, auf die Wirkungen sich beziehen	74
Tabelle 13: Zusammenarbeit mit MISEREOR	89
Tabelle 14: Ratifizierung von Menschenrechtskonventionen in den Ländern der Grundgesamtheit, Stand Januar 2018.....	117
Tabelle 15: Index für Straflosigkeit (Índice Global de Impunidad (IGI), Ranking ausgewählter Staaten	124
Tabelle 16: Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von 2016.....	125
Tabelle 17: Einordnung der Projekte nach den MISEREOR Förderbereichsschlüsseln	127
Tabelle 18: Menschenrechtskennung der Projekte nach den MISEREOR Förderbereichsschlüsseln....	127
Tabelle 19: Einordnung der Projekte nach dem MISEREOR CRS-Schlüssel.....	128
Tabelle 20: Einordnung der Projekte nach dem alten MISEREOR Förderbereichsschlüssel	129

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen nach dem mehrstufigen Trichterverfahren.....	16
Abbildung 2: Wirkungsgefüge von Menschenrechtsprojekten	46
Abbildung 3: Systemperspektive des Wirkungsmodells.....	49
Abbildung 4: Human Rights Index 2014 und Menschenrechtsprojekte.....	121
Abbildung 5: Fragile Staaten Index 2017 und Menschenrechtsprojekte	122
Abbildung 6: Konflikte 2015 und Menschenrechtsprojekte	123

Zusammenfassung

MISEREOR hat FAKT im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Förderbereichsevaluierungen mit der Evaluierung des Förderbereichs Menschenrechte beauftragt. Ziele der Evaluierung sind, die dem Förderbereich zu Grunde liegenden Wirkungslogiken und die Wirksamkeit verschiedener Handlungskonzepte und Instrumente zu überprüfen und Rückschlüsse für die Förderpraxis zu ziehen. Dies soll der Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) dienen und Hinweise geben, wie „schwer messbare Wirkungen“ im Bereich Menschenrechte erfasst werden können. Die Evaluierung erstreckte sich über einen **Zeitraum** von eineinhalb Jahren von Oktober 2016 bis März 2018 und erfolgte in drei Phasen: einer **Deskphase**, einer **Feldphase** und einer **Synthesephase**. Die Evaluierung wurde in allen drei Phasen von einem 4-köpfigen Evaluierungsteam durchgeführt, ergänzt durch eine weitere Fachkraft während der Deskphase und je einer lokalen Evaluiererin während der drei Fallstudien.

Untersuchungsgegenstand dieser Förderbereichsevaluierung waren Projekte mit einem Fördervolumen von über 50.000 EUR, die von 2013 bis 2015 bewilligt wurden und bereits mit mindestens zwei Vorprojekten gleicher Konzeption gefördert wurden. MISEREOR hat die Projekte auf drei Schwerpunktbereiche fokussiert:

- Schutz der Rechte besonders gefährdeter Gruppen
- Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen
- Ressourcenkonflikte

Daraus entstand eine Grundgesamtheit von 301 Projekten. Sie verteilen sich geographisch auf 22 Länder in Afrika/Naher Osten, 12 Länder in Asien, 14 Länder in Lateinamerika/Karibik und auf die internationale Ebene.

Methodisch lag der Förderbereichsevaluierung das mehrstufige Vorgehen eines **Trichterverfahrens** zugrunde: in jeder Stufe wurde die Intensität und Qualität der Analyse erhöht bei gleichzeitiger Reduzierung der Projektanzahl.

- a) In der **Deskphase** wurde in einer ersten Stufe die Grundgesamtheit der 301 Projekte anhand der Bewilligungsvorlagen und Projektlisten systematisiert. In einer zweiten Stufe wurde eine online-Umfrage mit offenen und geschlossenen Fragen mit der Hälfte der Partner (152) durchgeführt mit einem Rücklauf von 77% (117 Partner). Darauf folgte in einer dritten Stufe eine vertiefte Aktenanalyse einer Stichprobe von 40 laufenden Projekten (einschließlich von je zwei Vorprojekten) anhand der Projektunterlagen und ergänzt durch Interviews mit Mitarbeiter/innen von MISEREOR. Die Ergebnisse wurden in einem Deskstudienbericht und einem Tabellenanhang zusammengefasst.
- b) In einer vierten Stufe wurden in der **Feldphase** zur Vertiefung der Erkenntnisse der Deskphase exemplarische Evaluierungen von je drei Projektansätzen in Kamerun, den Philippinen und El Salvador/Guatemala nach den DAC-Kriterien durchgeführt. Die Ergebnisse liegen in drei Feldstudienberichten vor.
- c) In der letzten Stufe der **Synthesephase** wurden die Teilergebnisse und *lessons learnt* zusammengeführt. Dieser Synthesebericht mit seinen Anhängen stellt die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aller drei Phasen der Förderbereichsevaluierung vor mit Empfehlungen für eine künftige Ausgestaltung der Förderstrategie/ -politik.

Die **Kontextbedingungen** der geförderten Projekte unterscheiden sich, weisen jedoch eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Zieht man die ungleiche Verteilung von Einkommen und den ungleichen Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit in Betracht, rangiert die überwiegende Mehrzahl der Staaten, in denen die Menschenrechtsprojekte arbeiten, im Bereich niedriger Werte des Index für menschliche Entwicklung (HDI) des UNDP. Zwar haben die meisten Staaten die UN-

Konventionen zu politisch-bürgerlichen, WSK und Frauenrechten ratifiziert oder unterzeichnet, ihre Verfasstheit zeichnet sich mehrheitlich aber durch ein hohes Ausmaß an **Menschenrechtsverletzungen, fragiler Staatlichkeit** und **Konfliktivität** aus. Erschwerend kommt hinzu, dass in vielen dieser Länder durch **Korruption** und strukturelle wie funktionale Schwächen des Justizwesens das Ausmaß an **Straflosigkeit** hoch ist. Konfliktivität, fragile Staatlichkeit, Korruption und Straflosigkeit und das Ausmaß an Menschenrechtsverletzungen korrelieren miteinander und verstärken sich gegenseitig. Dies macht die notwendige Komplementarität von Menschenrechts-, Friedens- und Entwicklungsarbeit deutlich. Menschenrechtsbasiertes Kontextwissen ist bei MISEREOR verbreitet, aber wenig in Länderförderkonzepten verschriftlicht.

Die Kontextbedingungen erschweren die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger/innen. Über 70% der Online-Befragten sehen sich und ihre Zielgruppen **Risiken** ausgesetzt, die ihren **Handlungsspielraum** einschränken. Diese reichen von öffentlichen Diffamierungen, Bespitzelungen, verbalen und physischen Bedrohungen über Bürodurchsuchungen und Beschlagnahme von Geräten bis hin zu Verhaftungen, Entführungen oder die Ermordung von Menschenrechts-Aktivist/innen. In vielen Ländern engen neue Gesetze und Richtlinien die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) ein und erschweren deren ausländische Finanzierung. Das **Risikomanagement** der Partner ist unterschiedlich ausgeprägt.

Im **Selbstverständnis MISEREORs** stehen Menschenrechts- und Entwicklungsarbeit in einem engen wechselseitigen Zusammenhang: Armut wird nicht nur als Mangel an materiellen Ressourcen gesehen, sondern auch als Verweigerung grundlegender Rechte, z. B. des Rechts auf Selbstbestimmung und Partizipation, auf Nahrung, Grundbildung, Gesundheit, Wohnraum und angemessenen Lebensstandard. „Die Armut breiter Bevölkerungsgruppen ist vielfach die Ursache von Menschenrechtsverletzungen [...]. Armut ist zugleich auch die Folge von Menschenrechtsverletzungen“ (MISEREOR 2006a, 12). Menschenrechte sind bei MISEREOR daher kein klassischer Sektor wie z.B. Berufsbildung oder Ländliche Entwicklung, sondern ein querschnittsorientiertes Arbeitsfeld bestehend aus unterschiedlichen Teilbereichen mit ihren je unterschiedlichen Strategien und Instrumenten. Unter den MISEREOR-Mitarbeiter/innen gibt es ein breites Spektrum von Interpretationen, was ein Menschenrechtsprojekt ausmacht.

Die Grundgesamtheit der 301 Projekte lässt sich in zwei Projektkategorien unterscheiden: **a) Menschenrechtsprojekte**, deren Zielsetzung explizit die Umsetzung einzelner Menschenrechte ist (z.B. durch Dokumentation, Veränderung des Rechtsrahmens, Fallarbeit, Opferschutz, Politikbeeinflussung) und die den Staat als Pflichtenträger adressieren. Diese Interpretation kommt der „Sektor“-Definition im MISEREOR Förderbereichsschlüssel nahe; **b) Menschenrechtsbasierte Entwicklungsprojekte**, deren Inhalte breiter sind, aber Menschenrechte auch als Bezugspunkt einbeziehen. Prioritäres Ziel ist die Verbesserung der Lebensbedingungen armer und ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen. Menschenrechtsarbeit wird in einem strategisch-methodischen „Mix“ mit Entwicklungsarbeit betrieben. Diese Definition greift das Querschnittsdenken des Orientierungsrahmens von MISEREOR auf. Beiden Projektkategorien gemeinsam ist ein (menschen-) **rechtebasierter Ansatz**. Landnahme, Vertreibung, etc. werden als Rechtsverletzung analysiert. Die Partner setzen auf die Stärkung der Zielgruppen, damit diese ihre Rechtsansprüche durchsetzen können. Von den 301 Projekten haben nach Auswertung der Bewilligungsvorlagen drei Viertel einen erkennbaren Menschenrechtsbezug und einen rechtebasierten Ansatz entsprechend der beiden Projekttypen. Bei einem Viertel der Projekte war der Menschenrechtsbezug nicht deutlich.

Politisch-bürgerliche Menschenrechte waren ähnlich häufig Gegenstand der Arbeit von Partnern wie WSK-Rechte, häufig in kombinierter Form, während nur ein gutes Drittel mit gruppenbezogenen Rechten arbeitet. In ihrem rechtebasierten Ansatz beziehen sich aber nicht alle Partner explizit auf die Menschenrechte. Häufig sind der rechtliche Bezugspunkt nationales Verfassungsrecht und/oder nationale Gesetze. Dies gilt besonders dann, wenn Menschenrechte in nationales Recht überführt wurden,

aber auch in politisch-gesellschaftlichen Kontexten, in denen der Menschenrechtsbegriff umstritten ist (z.B. Indien, Philippinen). Partner berufen sich dann auch auf ethisch-moralisch oder naturrechtlich begründete Rechte. So verständlich dieses taktische Vorgehen ist, birgt es das Risiko, dass „Menschenrechte“ zunehmend aus dem politischen Diskurs der Zivilgesellschaft verschwinden und das alle Menschen und Völker umspannende Konzept der Universalität von Menschenrechten auf ein partikulares Konzept „nationaler Gesetze“ reduziert wird. Gerade in solchen Situation spielt der Dialog mit den Partnern eine wichtige Rolle, um sich gegenseitig immer wieder zu vergewissern, was das Konzept der Menschenrechte umfasst.

Insbesondere Projekte, die sich mit Menschenrechtsverletzungen durch extraktive Industrien befassen, beziehen sich häufig auf internationale Leitlinien, die zunehmend menschenrechtliche Standards aufgenommen haben (z.B. Transparenzinitiative EITI, OECD-Leitlinien für Multinationale Konzerne, Weltbank-Safeguard-Richtlinien). Weitere Partner beziehen sich auf „neue“, summarische Ansätze von Menschenrechten wie das „Recht auf Stadt“, ohne zu präzisieren, welche der Menschenrechte unter dem „Recht auf Stadt“ angesprochen werden. Es wurde nicht deutlich, ob die Partner diese neuen postulierten Menschenrechte als einen Beitrag zu einer neuen Normsetzung vorantreiben, oder ob es sich um einen „nur“ politischen, nicht rechtlichen Anspruch handelt.

Angesichts der Vielfältigkeit von Projekten und Ansätzen entwickelte das Evaluierungsteam in einem induktiven Vorgehen ein **Wirkungsgefüge** von Menschenrechtsprojekten, das auf den Projektakten, den in der online-Umfrage genannten Wirkungen und den Rückmeldungen der Partner während der Feldphase beruht und die Wirkungslogik des Förderbereichs als Ganzes widerspiegelt. Es geht davon aus, dass erst durch die Nutzung von Leistungen durch verschiedene Akteure Wirkung entsteht. Zentrale Akteure von Veränderung sind die Zielgruppen wie auch die Partnerorganisationen. Das Wirkungsmodell hat die folgenden sieben Elemente:

- Grundmuster/Ausgangspunkt I: Bewusstseinsbildung und Capacity-Building der Zielgruppen
- Grundmuster/Ausgangspunkt II: Recherche-Arbeit der Partnerorganisationen
- Wirkungsstrang 1: Organisation und Vernetzung
- Wirkungsstrang 2: Partizipation und Lobbying
- Wirkungsstrang 3: Öffentlichkeitsarbeit/Herstellen von öffentlichem Druck
- Wirkungsstrang 4: Rechtsbeistand und Normsetzung
- Übergeordnete Ebene mit weiteren systemischen Wirkungen

Die Wirkungsstränge können nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern bedingen sich gegenseitig und tragen in ihrer Wechselwirkung zur Potenzierung von Veränderungen bei. Bei der überwiegenden Mehrheit der Projekte findet sich eine Gleichzeitigkeit von Aktivitäten im Grundmuster I mit Maßnahmen in weiteren zwei bis vier Wirkungssträngen. Die im Wirkungsgefüge dargestellten hypothetischen Wirkungen bilden einen großen Teil der erzielten Wirkungen ab, die aus dem Aktenstudium, der Umfrage und den Feldstudien hervorgingen.

Das Erkämpfen von Rechten (z.B. Landrechte) ist häufig die Voraussetzung, dass andere Sektoransätze dauerhaft greifen können. Ein gesichertes Land- oder Wohnrecht verbessert die Lebenslage der armen Bevölkerungsgruppen aber noch nicht nachhaltig. Hier bedarf es weiterer **komplementärer „Entwicklungsmaßnahmen“** (z.B. Landwirtschaft, einkommensschaffende Maßnahmen). Diese haben aber je eigene Wirkungslogiken. Dies gilt auch für Maßnahmen ziviler Konfliktbearbeitung. Verschiedene Partner, die Rechtsberatung und -beistand anbieten, bieten auch Verfahren der Mediation an, um Konflikte auf der Ebene von Familie, Dorf, Kanton etc. außergerichtlich zu regeln. Hier spielen kirchliche Partner, insbesondere die Justitia et Pax Gruppen, eine wichtige „Versöhnungs“-Rolle. Dies macht die **Interdependenz von Menschenrechtsarbeit, Gewaltprävention/ziviler Konfliktbearbeitung und Entwicklungsarbeit** deutlich.

Aus der Perspektive des Kontextes, der Menschenrechte und der Zielgruppen arbeitet MISEREOR überwiegend mit relevanten Projektträgern zusammen, um unter dem jeweiligen thematischen Fokus

den Schutz der (Menschen-) Rechte und die Lebenssituation gefährdeter und besonders gefährdeter Gruppen zu verbessern. Bezogen auf den spezifischen Kontext der Projekte werden diese mehrheitlich als **relevant** beurteilt, auch wenn in den Projekten häufig keine verschriftlichte menschenrechtsbasierte Kontextanalyse vorliegt. Hinsichtlich des Menschenrechtsverständnisses der Projekte und ihres Bezugs zu konkreten Menschenrechten ist die **Relevanz** am deutlichsten in Zentralamerika, wo Menschenrechte als normativer Rahmen eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz besitzen. Weniger eindeutig ist das Bild in einigen asiatischen Ländern, wo die politische und gesellschaftliche Akzeptanz von Menschenrechten zumindest umstritten ist und die Partner auf Verfassungsrechte, nationale Gesetze oder ethische Normen ausweichen. Neben den MISEREOR-Partnern gibt es in allen Fallstudienländern aber weitere relevante Akteure, die sich mit oder ohne externe Unterstützung für Menschenrechtsbelange einsetzen. Eine **Akteursanalyse** des möglichen Partnerspektrums im Menschenrechtsbereich in Schlüsselländern gibt es noch nicht.

Das Wirkungsgefüge belegt die Notwendigkeit eines Ineinandergreifens von verschiedenen **Handlungskonzepten und Strategien**. Die analysierten Projekte arbeiten in der Regel mit einem Strategiemix aus folgenden Strategieelementen: Empowerment von Zielgruppen, Organisationsentwicklung und Vernetzung, Recherche-, Dokumentations- und Studienarbeit, Lobbying, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und Rechtsberatung und -beistand. 80% der Projekte befähigen ihre Zielgruppen zum eigenständigen Handeln. Es besteht große Übereinstimmung, dass deren Bewusstseinsbildung allein nicht ausreicht, um Menschenrechte durchzusetzen. Recherche- und Studienarbeit sowie Rechtsberatung und Verteidigung wenden 40-50% der Projekte an, darunter spezialisierte Fachorganisationen wie Anwaltskollektive. Bei wenigen Partnern wurden Strategieelemente identifiziert, die als nicht angemessen beurteilt wurden (z.B. karitative Ansätze oder Arbeit mit traditionellen Führungspersonen. Von Bedeutung für die eigene Arbeit sind außerdem Sicherheitsstrategien, die aber nicht von allen Partnern gleichermaßen umgesetzt werden. Generell ist eine hohe Kontextsensibilität der Partner in der Auswahl, Anwendung und Neuausrichtung von Strategien erkennbar. MISEREOR zeigt großes Verständnis für solche Veränderungen.

Unterschiede in der Strategiewahl zwischen kirchlichen und säkularen Partnern oder zwischen mitgliederbasierten und anderen Organisationen waren nicht erkennbar. Die angewandten Instrumente einer jeden Strategie variieren aber je nach politischem Kontext und Organisationskultur. Dies gilt v.a. für Strategien der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und des Lobbying, insbesondere auch der Anwendung von Instrumenten des Lobbying auf internationaler Ebene und/oder der Nutzung von **UN-Menschenrechtsinstrumenten**. Über die Sinnhaftigkeit und Effektivität von Interventionen auf UN-Ebene gibt es aber geteilte Meinungen unter den Partnern.

Die Komplexität der Menschenrechtsarbeit verweist auf die Notwendigkeit einer koordinierten Arbeit von Menschenrechtsorganisationen. Viele Partner vernetzen sich. Gerade bei den internationalen Projekten greifen lokale, nationale und internationale Arbeit mehrerer Partner ineinander. Es gibt eine Reihe positiver Beispiele von **Synergieeffekten** solcher **Vernetzungen**, aber auch Beispiele ungenutzter Synergiepotenziale.

Kontextabhängigkeit, Komplexität, Mehrebenenansatz und Langfristigkeit vieler Menschenrechtsprojekte stellen spezifische Anforderung an das PME-System. Wirkungen stellen sich häufig erst langfristig ein. Dies erfordert ein langfristig orientiertes, prozesshaftes Denken und Arbeiten, das weit über den 3-Jahres-Projektzyklus hinausreicht. Ein enges, wertbestücktes, auf drei Jahre fixiertes Ziel- und Indikatorensystem erscheint hier nicht geeignet, alle Wirkungen und Veränderungen zu erfassen. Eine **Prozessplanung** z.B. über 9 Jahre mit langfristigen und Etappenzielen erscheint hier angemessener. Es stellt sich die Herausforderung, angemessene Ziele zu formulieren, bei denen es angesichts eines starken Kontexteinflusses schwer ist vorherzusagen, wann sie erreicht werden. Die Kunst besteht offenbar darin, in der Ziel- und Indikatoren-Definition ausreichend Spielraum für Flexibilität zu lassen, ohne dass die Ziele unkonkret werden. Gleiches gilt für das Monitoring, das prozesshaft ange-

legt sein und Kontextentwicklungen, Risikoabschätzungen und deren Einfluss auf anzuwendende Strategien als wichtige Elemente einbeziehen muss, da diese auch auf die Zielerreichung Einfluss haben. Die Fallstudien der Evaluierung zeigen einige Beispiele von **Prozessmonitoring**.

Was den **Zielerreichungsgrad (Effektivität)** der Projekte betrifft, erreichte ein Drittel von 146 untersuchten Menschenrechtsprojekten ihre Ziele weitgehend, zwei Drittel zu rund 70% und nur 6 Projekte wiesen eine mangelnde Zielerreichung auf. Die Fallstudien geben Beispiele dafür, dass ein zu enges Nachhalten der Zielgrößen der Indikatoren nicht wirklich das Erreichte im Projekt widerspiegelt. Je nach Blickwinkel, Prozessorientierung oder Projektorientierung, kann die Effektivität der Partnerarbeit unterschiedlich ausfallen, wenn ein Ziel erst in der dritten Projektphase erreicht wird. Faktoren, die die Zielerreichung positiv beeinflussten, waren u.a.: die Nähe zu und Einbindung der Zielgruppen, Professionalität, Öffentlichkeits- oder Lobbyarbeit, Vernetzung, eine strategische Ausrichtung mit Flexibilität, Engagement und Durchhaltevermögen sowie äußere Faktoren einer förderlichen politischen Konjunktur und eines funktionierenden Rechtssystems. Die Zielgruppen wurden fast durchweg erreicht, wobei oft nicht klar ist, in welcher Zahl sie erreicht wurden. Negative Faktoren, die die Zielerfüllung beeinträchtigten, waren überwiegend widrige Kontexteinflüsse.

Zur Bewertung der **Effizienz** von Menschenrechtsprojekten gelten gleiche Maßstäbe wie für andere Projekte sozialer und politischer Entwicklung. Eine erhöhte **Produkteffizienz** entsteht z.B. durch die Arbeit mit Ehrenamtlichen, unentgeltliche Leistungen bzw. einen finanziellen Anteil der Zielgruppen. Die **Allokationseffizienz** ist bei Menschenrechtsprojekten schwer zu ermitteln, da die Wirkungen oft erst langfristig eintreten, die Ermittlung der Gesamtkosten schwierig ist. Menschenrechtsprojekte können in ihrer nationalen und internationalen Verflechtung höhere Gesamtkosten aufweisen. Bei der Strategiewahl kommen Überlegungen der Partner zum Tragen, wie unter begrenztem Mitteleinsatz größtmögliche Wirkungen erzielt werden können. Manche Projekte bauen bewusst auf Synergien, um Gesamtkosten zu senken und Veränderungen zu potenzieren. Partner setzen auf die Arbeit mit Multiplikator/innen, auf Musterprozesse emblematischer Fälle, deren Urteile richtungsweisend für weitere Fälle sind und/oder auf Lobbyarbeit zur Veränderung von Gesetzen, die der gesamten Bevölkerung eines Landes zu Gute kommen. Nicht alle diese Strategien hatten die gewünschte Breitenwirkung.

Generell ist der erhöhte Arbeitsaufwand für alltägliches Risikomanagement und Sicherheitsvorkehrungen von Menschenrechtsprojekten der **Implementierungseffizienz** im Vergleich zu anderen Projekten abträglich. Die Implementierungseffizienz wird positiv beeinflusst durch eine gute interne Koordination der Programme des Partners, so dass interne Synergien genutzt werden können, oder ein gutes Ineinandergreifen von professioneller Arbeit des Partners und freiwilliger Arbeit durch Aktivist/innen und Anwält/innen. Probleme entstehen durch Schwächen im Projektmanagement bzw. im Management der Organisation und der Verwaltung mit negativen Folgen für die Projektabwicklung sowie durch die mangelnde institutionelle Förderung eines Partners, der sich über eine Vielzahl von Einzelprojekten mit je unterschiedlichen Abrechnungsmodalitäten finanzieren muss.

Direkte und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen wurden auf vielen Ebenen identifiziert. Die meisten Wirkungen wurden auf **individueller und Zielgruppenebene** erreicht: Auf individueller Ebene werden viele Lernprozesse, Haltungsänderungen und verändertes Verhalten berichtet. Traumata bei Opfern von Menschenrechtsverletzungen wurden abgebaut. Zielgruppen fordern ihre Rechte ein und nehmen auf lokale Entwicklungspläne Einfluss. Konflikte in den Gemeinden sind rückläufig. Die individuelle Lebenssituation verbessert sich z.B. durch Einlösung staatlicher Verpflichtungen: Entschädigungen und Rückgabe von Land oder der Sicherung von Land, Wohnraum und Basisinfrastruktur oder berufliche Fortbildung. In vielen Fällen werden auch **Veränderungen in der Öffentlichkeit** und ein erhöhter Druck der Öffentlichkeit auf Entscheidungsträger berichtet. Es gibt mehr Aufmerksamkeit für Menschenrechtsbelange, wodurch Zielgruppen Menschenrechte besser durchsetzen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Partner als Teil der **Zivilgesellschaft** werden gestärkt, sie sind besser in der Lage, zu mobilisieren und Politik zu beeinflussen. Auf **staatli-**

cher Ebene wurden Gesetze, Politiken und Entwicklungspläne entsprechend menschenrechtlicher Standards verändert. Dies gilt für die nationale wie lokale Ebene. Behörden wie Staatsanwaltschaft oder Gefängnisverwaltung nehmen Menschenrechtsnormen auf. Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen werden in einigen Fällen durch Staat und Regierungen verfolgt oder präventiv durch Gesetze unterbunden. Auf UN-Ebene ist es Partnern gelungen, Menschenrechtsverletzungen publik zu machen und den jeweiligen Staat zu Reaktionen herauszufordern. Der Einfluss vieler Projekte auf die staatliche Ebene verläuft aber in einem Zick-Zack-Kurs. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten gab es in der Menschenrechtspolitik Fortschritte, dann wieder Rückschritte mit extremer Konflikteskalation. Deutlich weniger Partner berichten über **Wirkungen auf Unternehmen**. So gelang es, Landrechte gegenüber Unternehmen zu sichern, illegale Abholzung zu verhindern und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Viele Partner sehen positive, nicht intendierte Wirkungen. Identifizierte negative Wirkungen werden mehrheitlich auf widrige Kontextveränderungen zurückgeführt.

50% der Partner geht davon aus, dass bei Wegfall der externen Finanzierung nur ein Teil der Veränderungen weiterbestehen würde. Folgende Faktoren wirken sich positiv auf die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen aus: Individuelle Stabilisierung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen; Empowerment und Organisation der Zielgruppen; Multiplikation von Erfolgsbeispielen; Rückgriff auf bestehende Rechtsnormen bzw. Veränderung von Politik und Rechtsnormen. Risiken für Nachhaltigkeit sind Kontextveränderungen wie politische Instabilität, ein konfliktives Umfeld, starker Widerstand/Druck von mächtigen Interessengruppen, die Erreichtes wieder zunichtemachen können. Strukturen und Beziehungsmuster zwischen Partner und Zielgruppen haben auch Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Wirkungen. Unterschiedliche Strategien in der langfristigen, engen Begleitung von Zielgruppen können sowohl die Chance auf Nachhaltigkeit erhöhen als auch Abhängigkeiten schaffen, die der Nachhaltigkeit entgegenstehen. Strategien der Partnerorganisationen zur Förderung ihrer eigenen finanziellen Eigenständigkeit und der Nachhaltigkeit ihrer Strukturen werden reflektiert, aber nur begrenzt umgesetzt.

Zur **Rolle von MISEREOR** wird der Anspruch festgehalten, neben der Förderung von Partnern im Süden die komplementäre Menschenrechtsarbeit von NRO im Norden, in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene, zu fördern, sowie sich selbst für Menschenrechte zu engagieren, damit die Anliegen der Südpartner in den Industrieländern und in den internationalen Menschenrechtsgremien stärker Gehör finden. Die Partner beurteilten die **Zusammenarbeit mit MISEREOR** insgesamt als gut, insbesondere den Dialog mit den zuständigen Referent/innen bei MISEREOR und die Unterstützung in Gefahrensituationen. Dennoch gibt es eine Reihe von Vorschlägen, wie die Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich noch verbessert werden könnte.

MISEREOR hat durch die Förderung von Menschenrechtsorganisationen und eigene Initiativen viel erreicht, um dem selbstgesetzten Anspruch aus dem Orientierungsrahmen gerecht zu werden. Zur Wahrnehmung der vielfältigen Aufgaben in den unterschiedlichen Handlungsfeldern hatte MISEREOR hauptamtliche Kapazität für den Arbeitsbereich Menschenrechte geschaffen, die mit der Reorganisation der Hauptabteilungen im Hause wieder verändert wurde. Die Aufgaben sind nun dezentralisiert auf die verschiedenen Hauptabteilungen, das Büro für Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit in Berlin und Berater auf Zeit (BAZ). Eine wie immer geartete abteilungsübergreifende Koordination der Menschenrechtsarbeit besteht derzeit nicht. Dies hat Folgen für das Wissensmanagement und die organisatorische und konzeptionelle Verankerung der Menschenrechtsarbeit im Hause.

Die Evaluierung richtet die folgenden Empfehlungsbündel an MISEREOR, wie der Förderbereich Menschenrechte künftig ausgestaltet werden könnte:

- a) **Empfehlungen zur konzeptionellen Ausrichtung:** Der Orientierungsrahmen „Menschenrechte“ von 2006 sollte überarbeitet und aktualisiert werden und im Hause verteilt und mittels Dialog- oder Fortbildungsveranstaltungen für die Mitarbeiter/innen sozialisiert werden. Der Informationsfluss und -austausch zwischen der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit und der

Hauptabteilung Inland zu Menschenrechten sollte ausgeweitet und die Projekte und Arbeitsfelder stärker miteinander verzahnt werden.

- b) **Empfehlungen zur Förderpolitik:** Eine menschenrechtsbasierte Kontextanalyse und Förderstrategie sollte für alle Länder mit Schwerpunkt „Menschenrechtsförderung“ erarbeitet und um eine Akteursanalyse von Menschenrechtsorganisationen ergänzt werden. Die konzertierte Arbeit mit anderen Hilfswerken sollte vertieft werden, um ein breites Spektrum von relevanten Menschenrechtsorganisationen zu erreichen. Deren Vernetzungsprozesse sollten unterstützt werden

Um der Kontextabhängigkeit, Komplexität und Prozesshaftigkeit vieler Menschenrechtsprojekte gerecht zu werden, sollte eine Prozessfinanzierung mit einer langfristigen Prozessplanung erwogen werden, die über die 3-Jahresfristen der Projekte hinausreicht. Entsprechend der Prozessorientierung in der Planung sollte MISEREOR ein reflektierendes Prozess-Monitoring zulassen, das Raum für Kontextveränderungen und strategische Überlegungen lässt, und dies mit ausgewählten Partnern erproben. Externe Evaluierungen von Menschenrechtsprojekten sollten neben den DAC-Kriterien standardisiert Kontext- und Risikoanalysen der Partnerarbeit sowie eine Beurteilung der Strategieentwicklung und ihrer Veränderungen enthalten. Im Sinne der Querschnittsorientierung der Menschenrechtsarbeit sollten Angaben zum Menschenrechtsbezug in alle Leitlinien für relevante Vorlagen und Berichte eingefügt werden.

- c) **Empfehlungen zum Partnerdialog:** Die Evaluierung hat eine Reihe von Themen identifiziert die im Partnerdialog weiter vertieft werden sollten. Diese sind: Gemeinsamkeiten und Grenzen von naturrechtlich begründeten oder ethisch-moralisch und religiös begründeten Rechten gegenüber dem universellen Rechtsrahmen der Menschenrechte; Kontextbedingungen, Risiken und Sicherheitsstrategien; Orientierungsrahmen „Menschenrechte“; Verfahren von Prozessplanung und -monitoring. Denkbar sind periodische Partnertreffen alle 2 Jahre.
- d) **Empfehlungen zum Risikomanagement:** Mechanismen schneller unbürokratischer Hilfe an Partner in Risikosituationen sollten institutionalisiert und eine entsprechende Handreichung für Partner, Mitarbeitende von MISEREOR und Gutachter/innen erarbeitet werden. Die bisherigen Erfahrungen, bedrohte Mitarbeiter/innen von Partnerorganisationen außer Landes zu bringen, sollten zusammen mit anderen Hilfswerken ausgewertet werden. Handreichung und Auswertung sollten unter den Mitarbeiter/innen sozialisiert werden. Partnern sollten durch Beratung, Training und Fortbildung mögliche Schutz- und Präventionsmaßnahmen nahegebracht und diese informiert werden, was MISEREOR im Notfall tun kann und welche weiteren Institutionen/Organisationen Notprogramme anbieten.
- e) **Empfehlungen zum Lobbying:** Die Partner sollten motiviert werden, sich auch auf internationaler Ebene zu engagieren. Dazu sollte eine Liste erstellt werden, die Auskunft darüber gibt, wann in welchen Förderländern das nächste Überprüfungsverfahren der Menschenrechtssituation im UN-Menschenrechtsrat stattfindet. Auf Anfrage sollten entsprechende Fortbildungen vermittelt, angeboten oder finanziert werden. Die Menschenrechtspolitik sollte auch bei MISEREOR ganz oben auf der Agenda für entsprechende Lobby- und Advocacyarbeit innerhalb der Kirche, auf politischer nationaler und internationaler Ebene stehen.
- f) **Empfehlungen zur Steuerung und Koordination der Menschenrechtsarbeit:** Die Aufsplitterung von Zuständigkeiten ist der integralen Steuerung der Menschenrechtsarbeit sowie dem Wissensmanagement abträglich und sollte vereinheitlicht werden. Dazu sollte eine permanente Arbeitsgruppe eingerichtet, werden, die mit dem Follow-Up der Evaluierung, der Koordination und Steuerung und dem Wissensmanagement der Menschenrechtsarbeit im Hause betraut ist. Der Arbeitsgruppe sollten folgende Personen angehören: je ein/e Repräsentant/in der drei Kontinente Afrika, Asien und Lateinamerika der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit, der Referent für Wirtschaft und Menschenrechte in der Abteilung Politik und Globale Zukunftsfragen, ein/e

Vertreter/in des MISEREOR-Büros in Berlin und die mit Menschenrechtsfragen befassten Berater/innen auf Zeit bzw. Fachreferent/innenstellen.

1 Einleitung

Die Projektarbeit der Katholischen (KZE) und der Evangelischen Zentralstellen für Entwicklungshilfe (EZE) wird vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in erheblichem Umfang finanziert. Zwischen ihnen wurde vereinbart, dass die Zentralstellen sukzessive ihre Förderbereiche evaluieren. In Absprache zwischen den die Zentralstellen tragenden Werken MISEREOR und Brot für die Welt sowie dem BMZ wurde die vierte Förderbereichsevaluierung zum Thema Menschenrechte durchgeführt. MISEREOR hat FAKT mit der Evaluierung des Förderbereichs Menschenrechte beauftragt.

Mit der Förderbereichsevaluierung verbindet MISEREOR folgende **Ziele**, die im Referenzrahmen (vgl. Anhang 1) dargelegt sind:

- „MISEREOR und die Partnerorganisationen kennen die Theorien des Wandels und die Wirksamkeit der unterschiedlichen Handlungskonzepte und Instrumente im Förderbereich Menschenrechte. Die Ergebnisse der Förderbereichsevaluierung ermöglichen einen Lernprozess, in dem MISEREOR Rückschlüsse für die eigene Förderpraxis ziehen kann und die Partner ihre Handlungskonzepte und -instrumente weiterentwickeln können.
- Auf Grundlage einer unabhängigen und nachvollziehbaren Einschätzung der untersuchten Projekte aus dem Förderbereich kann MISEREOR gegenüber der Öffentlichkeit und dem BMZ über die im Förderbereich verwendeten Mittel Rechenschaft ablegen.
- MISEREOR und seine Partnerorganisationen bekommen fundierte Hinweise zu Monitoring und Evaluierung „schwer messbarer Wirkungen“ im Bereich Menschenrechte.“ (Referenzrahmen, S. 9)

Entsprechend der Zielsetzung der Evaluation gliedern sich die im Referenzrahmen aufgeführten Fragenraster in übergreifende Fragen zum Förderbereich Menschenrechte (Abschnitt 4.1 des Referenzrahmens) und Fragen zur Analyse und Bewertung der in diese Evaluierung einbezogenen Projekte nach den fünf OECD/DAC – Kriterien: Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit (Abschnitt 4.2 des Referenzrahmens).

Die Förderbereichsevaluierung gliederte sich in drei Phasen:

- a) **Deskphase** zur Systematisierung des Evaluierungsgegenstandes durch eine Bestandsaufnahme der Grundgesamtheit, eine online-Befragung der Partner und eine vertiefte Aktenanalyse einer Stichprobe von Projekten nach den DAC-Kriterien.
- b) **Feldphase** zur Vertiefung der Erkenntnisse der Deskphase mittels exemplarischer Evaluierungen von Projektansätzen in drei Ländern nach den DAC-Kriterien.
- c) **Synthesephase** zur Zusammenführung der Ergebnisse und *lessons learnt* der Desk- und Feldphase sowie Ableitung von Empfehlungen und Anregungen für eine künftige Förderstrategie/ -politik.

Die Fragestellungen des Referenzrahmens wurden in unterschiedlicher Intensität an die drei Phasen angelegt. Dieser Synthesebericht mit seinen Anhängen stellt die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen aller drei Phasen der Förderbereichsevaluierung vor.

Die gesamte Förderbereichsevaluierung wurde im Auftrag von FAKT durchgeführt von Karin Stahl (Teamleiterin), Bernward Causemann, Alexandra Huber, Martin Petry und Christiane Schulz. Das Team wurde in den drei Fallstudien um die lokalen Gutachterinnen ergänzt: Karla Amaya (Guatemala), Marides Gardiola (Philippinen) und Erika Tchatchouang (Kamerun). Das Evaluierungsteam möchte sich bei allen Mitarbeiter/innen von MISEREOR, den Mitarbeiter/innen der während der Feldstudien besuchten Partnerorganisationen und den Zielgruppenvertreter/innen bedanken, die den

Evaluierungsprozess mit Informationen, Materialien und Logistik unterstützt haben und Zeit für Gespräche erübrigten. Besonderer Dank gilt Herrn Steinfelder, Frau Lennertz sowie den Mitgliedern der Begleitgruppe der Evaluierung.

2 Methodisches Vorgehen

Untersuchungsgegenstand dieser Förderbereichsevaluierung waren von MISEREOR ausgewählte Projekte mit einem Fördervolumen von über 50.000 EUR, die von 2013 bis 2015 bewilligt und bereits mit mindestens zwei Vorprojekten gleicher Konzeption gefördert worden waren. Dies bedeutet, dass es sich um laufende wie auch um abgeschlossene Projekte handelt. Um die ursprüngliche Grundgesamtheit von 524 ausgewählten Projekten zu reduzieren, hat MISEREOR eine thematische Fokussierung der Projekte auf folgende Schwerpunktbereiche vorgenommen:

- Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen
- Schutz der Rechte besonders gefährdeter Gruppen
- Ressourcenkonflikte

Für die Durchführung der Förderbereichsevaluierung ergab sich so eine Grundgesamtheit von 301 Projekten. Von den 301 Projekten bzw. ihren zwei Vorprojekten wurden laut Projektdatenbank 68 durch lokal beauftragte Evaluierungen und 63 durch vom Arbeitsbereich Evaluierung und Qualitätsmanagement MISEREORs beauftragte Evaluierungen ausgewertet. Die Projekte wurden/werden aus Mitteln der KZE und/oder von MISEREOR finanziert. 224 der 301 Projekte erhalten Mittel der KZE, 42 Mittel von MISEREOR und 35 Mittel aus beiden Quellen. Die Gesamtbewilligungen aus KZE Mitteln betragen 69,682 Mio. Euro, aus MISEREOR Mitteln 6,255 Mio. Euro. Die Eigenanteile und Fremdfinanzierungen wurden für diese Studie nicht erhoben¹.

Die Fragestellungen für die Auswertung wurden in den Terms of Reference (TOR) niedergelegt (vgl. Anhang 1). Auf der Grundlage der Ergebnisse der Deskstudie wurde der Fragenkatalog der TOR für die Feldstudien und den vorliegenden Synthesebericht präzisiert und erweitert und von 47 auf 71 Fragen erhöht. Der Fragenkatalog gliedert sich in Fragestellungen bezogen auf den Förderbereich als Ganzes und Fragestellungen bezogen auf die DAC-Kriterien: Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkungen, Nachhaltigkeit ergänzt um Fragen zu den Interventionsstrategien der Projekte. Die Gliederung des vorliegenden Syntheseberichts folgt dieser Zweiteilung. Die gründliche Analyse der 71 Fragen der TOR hatte zur Folge, dass der in den TOR anvisierte Berichtsumfang von 50 Seiten nicht eingehalten werden konnte, ohne die Qualität der Analyse zu beeinträchtigen.

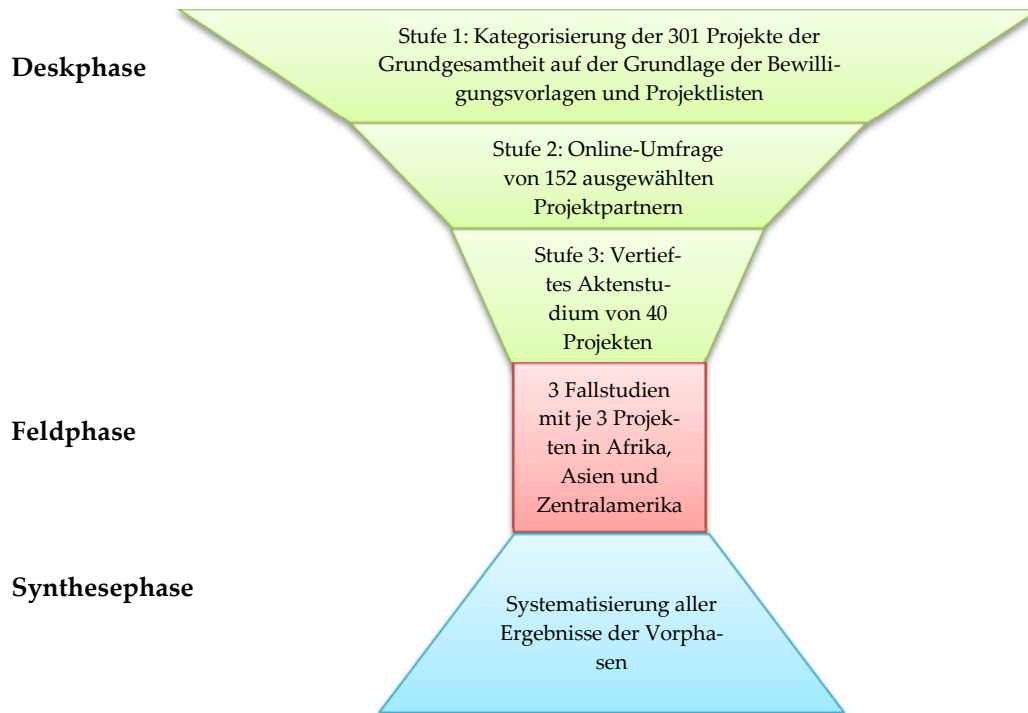
Die Evaluierung erstreckte sich über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren von Oktober 2016 bis März 2018 und erfolgte in drei Phasen: einer Deskphase, einer Feldphase und einer Synthesephase. Die Methodik der Förderbereichsevaluierung wurde in zwei Inception Reports dargelegt: der erste bezog sich auf die Deskphase, der zweite auf die Feld- und Synthesephase. Der Evaluierung lag das mehrstufige Vorgehen eines Trichterverfahrens zugrunde: in jeder Stufe wurde die Intensität und Qualität der Analyse erhöht bei gleichzeitiger Reduzierung der Projektanzahl (vgl. Abbildung 1).

Nach unserem Verständnis des Referenzrahmens soll die Evaluierung mit ihrem schrittweisen Vorgehen einen **gemeinsamen Lernprozess** mit den Mitarbeitenden von MISEREOR und den Partnerorganisationen anregen. Das Evaluierungsteam verfolgte daher während des gesamten Evaluierungsprozesses einen partizipativen Ansatz. Zwischenergebnisse wurden in periodischen Reflexionsschleifen mit den Mitgliedern der Begleitgruppe dieser Evaluierung, aber auch mit interessierten Mitarbei-

¹ Vgl. die von Misereor zur Verfügung gestellten Projektlisten

ter/innen von MISEREOR in einem erweiterten Kreis diskutiert. Auch während der Feldphase wurden Teilergebnisse mit den Partnern reflektiert und in einem Abschlussworkshop vorgestellt und diskutiert. Dadurch konnte die externe Sicht des Evaluierungsteams immer wieder mit der internen Einschätzung von MISEREOR-Mitarbeitenden und deren Partnern konfrontiert werden.

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen nach dem mehrstufigen Trichterverfahren



Quelle: Eigene Darstellung

Deskphase:

Stufe 1: In der **ersten Stufe, der Untersuchung der Grundgesamtheit**, wurden die 301 Projekte anhand der Bewilligungsvorlagen und der von MISEREOR zur Verfügung gestellten Projektlisten nach folgenden Kriterien systematisiert und kategorisiert, die jeweils wieder in Subkriterien unterteilt waren: Kontinent/Länder, CRS und MISEREOR Sektorschlüssel, Governance- und Menschenrechtskontext, Art der Menschenrechtsverletzung, Typ der Partnerorganisation, Wirkungsraum/-ebene, Menschenrechtsschwerpunkt des Projekts, Bezug zu welchen Menschenrechten, Ziele des Projekts, Ziel- und Opfergruppen, strategische Ausrichtung, Menschenrechtsansatz. In die Bildung der Kategorien flossen bereits Fragestellungen des Referenzrahmens ein, z.B. die Unterscheidung in kirchliche und nicht-kirchliche Akteure, Fragen nach den Interventionsstrategien, den Handlungsebenen, den Zielgruppen, etc. Die Daten wurden pro Projekt auf einem Fact Sheet festgehalten und pro Kontinent tabellarisch aufbereitet und, soweit möglich, quantifiziert (vgl. separater Tabellenanhang).

Durch Kreuzung der Kategorien „Projektziele“, „strategische Ausrichtung, Maßnahmen“ und „Zielgruppen“ aus den Bewilligungsvorlagen konnten erste Tendaussagen zu impliziten Wirkungshypothesen und Wirkungssträngen der Projekte gemacht werden. Ebenso konnte klassifiziert werden, welches die wesentlichen gefährdeten Gruppen (Zielgruppen) sind und welche Rechte durch die Projekte gestärkt und geschützt werden sollen.

Die gewonnenen Daten der ersten Stufe gaben eine erste Orientierung, sind jedoch von beschränkter Präzision, da die Bewilligungsvorlagen nicht alle wesentlichen Informationen zu dem Projekt enthalten können. Dies zeigte sich z.B. bei der Einordnung der Projekte als Menschenrechtsprojekt. Nicht

aus allen Bewilligungsvorlagen war der Bezug zu Menschenrechten ersichtlich, der aber bei einigen Projekten im Projektantrag sehr wohl gegeben war, wie das vertiefte Aktenstudium später zeigte.

Stufe 2: Für die **Online-Befragung** wurden aus der Grundgesamtheit von 301 Projekten 152 Projekte ausgewählt, die dem Kontinent-, Länder- und Schwerpunktproporz der Projekte in der Grundgesamtheit in etwa entsprachen. Die Auswahl der befragten Organisationen im Einzelnen geschah in Absprache mit der MISEREOR Begleitgruppe, um ein möglichst breites Spektrum an Projekten im Rahmen der Proporzvorgaben einzubeziehen. Die Eingrenzung der Projekte auf 50% der Grundgesamtheit war dem Umstand geschuldet, dass die Umfrage auch offene Fragen enthalten sollte, deren Auswertung erheblich mehr Zeit in Anspruch nimmt. Der Erkenntnisgewinn mit offenen Fragen wurde vom Evaluierungsteam wie auch von MISEREOR als höher eingeschätzt, weil viele Fragen so explorativen Charakter haben konnten. Im Rückblick hat sich das bewährt. Der Fragebogen wurde in vier Sprachen verfasst (Englisch, Französisch, Spanisch und Portugiesisch) und enthielt 10 offene und 16 geschlossene Fragen (vgl. Anhang 4). Er wurde im Vorfeld von mindestens zwei Personen, je einer von MISEREOR und einer vom Evaluierungsteam, getestet. Aus Sicherheitsgründen wurden Partner in Kambodscha nicht befragt. Die Befragung für die indischen Partner enthielt einige geänderte Formulierungen, um diese angesichts der zunehmenden Repression (*shrinking space*) zu schützen. Statt „*Human Rights*“ wurde durchgehend der Begriff „*Constitutional Rights*“ verwendet.² Der Datenschutz wurde dadurch gewährleistet, dass der Fragebogen (implementiert mit Limesurvey) passwortgeschützt bei einem deutschen Provider gehostet wurde, so dass ein Zugang auf die Daten aus autoritären Regimen deutlich erschwert ist.

Die Rücklaufquote von 77% kann als ungewöhnlich hoch bezeichnet werden. Der Rücklauf war bei internationalen Projekten höher (91%), bei Lateinamerika geringer (65%), aber immer noch sehr hoch (vgl. Tabellen 2 bis 4 im Tabellenanhang). Die Umfrage fand bei den Partnern überwiegend positive Resonanz. Von 91 Antworten gaben 35 positive und nur 7 kritische Rückmeldungen oder machten Verbesserungsvorschläge (vgl. Tabelle 55 im Tabellenanhang). Nach Abschluss der Umfrage haben die befragten Partner eine Zusammenfassung der Ergebnisse erhalten. Weitere Details zur Umfrage finden sich im Methodenkapitel des Deskstudienberichts.

Insbesondere die Auswertung der offenen Fragen zu Wirkungen diente als weitere Quelle, um die bereits identifizierten Wirkungshypothesen zu validieren. Mithilfe dieser induktiven Methode kristallisierte sich ein erster Entwurf eines Wirkungsgefüges für die Menschenrechtsarbeit heraus, das mit der MISEREOR Begleitgruppe der Evaluierung und weiteren Mitarbeiter/innen diskutiert wurde.

Stufe 3: Für das **vertiefte Aktenstudium** wurden 40 Projekte mit je zwei Vorprojekten ausgewählt³, je 10 aus Afrika/Naher Osten und Asien, 15 aus Lateinamerika und 5 internationale Projekte.⁴ Für die Auswahl der Stichprobe wurden folgende Kriterien herangezogen: gute Projektdokumentation, Evaluierungsberichte vorhanden, Verteilung auf alle drei Schwerpunktbereiche. Der Anteil internationaler Projekte wurde leicht erhöht, weil in der Fallstudienphase internationale Projekte bei der Länderauswahl nicht mehr berücksichtigt wurden. Außerdem spielt die internationale Dimension von Advocacy, Kampagnen und internationalen Menschenrechtsverfahren gerade in der Menschenrechtsarbeit eine wesentliche Rolle. Eine Vorauswahl wurde vom Evaluierungsteam getroffen und in Rücksprache mit der Begleitgruppe und Länderreferent/innen leicht modifiziert.

Die Datenerhebung zur vertieften Analyse der Stichprobe basierte auf dem vertieften Aktenstudium folgender Dokumente: Projektanträge, Bewilligungsvorlagen der beiden Vorprojekte, Schlussberichte

² Mit einer Ausnahme (Frage 6/Tabelle 19 im Tabellenanhang) wurden die indischen Antworten in den Gesamtauswertungen verwendet. Wegen der geringen sprachlichen Unterschiede hält das Evaluierungsteam dies für vertretbar.

³ Dies erhöhte die Anzahl der analysierten Projekte auf insgesamt 120 Projekte

⁴ International: P6, P14, P19, P21, P22 ; Afrika: P27, P30, P43, P56, P58, P64, P83, P81, P90, P96; Asien: P104, P109, P120, P140, P151, P155, P158, P164, P175, P300; Lateinamerika: P178, P183, P188, P193, P215, P225, P227, P232, P241, P244, P247, P270, P286, P289, P296.

der Vorprojekte, Fortschritts- und Finanzberichte, Buchprüfungen, Evaluierungsberichte, Strategiedokumente sowie sonstige Dokumente aus den Projektakten bei MISEREOR. Für die Datenerhebung benutzte das Evaluierungsteam ein einheitliches Analyseraster, das sich an den Fragen des Referenzrahmens, insbesondere den Fragen zu den fünf OECD/DAC-Kriterien orientierte.

Ergänzend wurden Interviews mit den Referent/innen der Projekte und Verantwortlichen im Bereich Menschenrechte und Politik geführt, die Hintergrund- und Zusatzinformationen liefern konnten. Neben Einzelinterviews zu bestimmten Projekten des vertieften Aktenstudiums wurden vier Fokusgruppendifkussionen durchgeführt (vgl. die Interviewliste in Anhang 2).

Die Ergebnisse der Deskphase wurden in dem **Deskstudienbericht** vom 13.3.2017 zusammengefasst. Sie basieren im Wesentlichen auf **Selbstaussagen der Partner** (Projektberichte, online-Fragebogen) trianguliert mit Aussagen der Projekt-Referent/innen von MISEREOR, externen Evaluierungsberichten und den eigenen Kategorisierungen der Fact-Sheets. Die Feedbackschleifen mit der Begleitgruppe dienten ebenfalls der Triangulation. Der Abschlussbericht der Deskphase wurde mit MISEREOR diskutiert und abgenommen. Der Bericht wurde in einem erweiterten Kreis mit Vertreter/innen von Brot für die Welt und dem BMZ vorgestellt und diskutiert.

Feldphase:

Die Feldstudien dienten dazu, die bisherigen Ergebnisse an Fallbeispielen zu vertiefen und zu überprüfen und die Themen und Zusammenhänge zu untersuchen, die mittels Aktenanalyse und Umfrageergebnissen nicht ausreichend analysiert werden konnten. Die Methodik für die Feldphase wurde in einem zweiten Inception-Report niedergelegt.

Für die Fallstudien wurden die Länder Kamerun, Philippinen und die Region Zentralamerika mit den beiden Ländern Guatemala/El Salvador ausgewählt und je drei Projekte in diesen Ländern/Region. Kriterien für die Länderauswahl waren folgende:

- ⇒ In den Ländern/Region gibt es **ausreichend Partner**, so dass mehrere Projektansätze untersucht werden können.
- ⇒ In jeder Feldstudie werden nach Möglichkeit **alle drei Schwerpunktbereiche** (Partizipation, Schutz der Rechte besonders gefährdeter Gruppen, Ressourcenkonflikte) vertreten sein.
- ⇒ Die Sicherheit sollte gewährleistet sein
- ⇒ Die sprachliche Kommunikation sollte einfach sein.
- ⇒ Die Länder/Region der Feldstudien sollte mit der parallel durchgeführten **Brot für die Welt Evaluierung** abgeglichen werden.
- ⇒ Nach Möglichkeit sollte **ein internationales** (oder übernationales, kontinentales) Projekt in die Feldstudie einbezogen werden, das die Arbeit vor Ort unterstützt/verstärkt.
- ⇒ **BMZ-finanzierte Projekte** müssen den Hauptanteil ausmachen.
- ⇒ Logistische Gesichtspunkte

Von den ausgewählten Menschenrechtsprojekten der Grundgesamtheit in diesen Ländern/Region wurden jeweils drei Projekte/Partner intensiv besucht, um mehrere Projektansätze miteinander vergleichen und die Wirkfaktoren herausarbeiten zu können. Für die zu besuchenden drei Projekte pro Länderstudie wurden folgende Auswahlkriterien angelegt:

- ⇒ Kirchliche und nicht-kirchliche Partner sollten vertreten sein, um einen Vergleich der Herangehensweise beider Partner-Gruppen ziehen zu können (dies war nur in Zentralamerika möglich, da das Partnerspektrum in Kamerun ausschließlich kirchliche Partner und in den Philippinen säkulare Partner waren).
- ⇒ Der Schwerpunktproporz sollte nach Möglichkeit erhalten bleiben: Die Projekte sollten eine Diversität an Rechten (bürgerlich-politische, WSK, Gruppenrechte) ausweisen

- ⇒ Die Projekte sollten auf unterschiedlichen Ebenen agieren (von lokal über regional/national bis international), um das Zusammenspiel von unterschiedlichen Wirkfaktoren eines Mehrebenenansatzes herausarbeiten zu können.
- ⇒ Die Sicherheit und der Zugang zu Zielgruppen sollten gewährleistet sein und das Prinzip „do no harm“ beachtet werden.
- ⇒ Die zu besuchenden Partner wurden **nicht in letzter Zeit evaluiert**, um die Partner nicht zu überlasten.

Auf Grundlage der Kriterien erfolgte die Auswahl der Projekte in allen drei Kontinenten in Abstimmung mit den Projektverantwortlichen der Länder. In Kamerun wurde ein Projekt einbezogen, das nicht in der Grundgesamtheit der 301 Projekte enthalten ist, um den Schwerpunkt „Rechte besonders gefährdeter Gruppen“ abzudecken.

Die Feldstudien wurden pro Land/Region von einem **Evaluierungsteam** bestehend aus einer internationalen Gutachter/in und einer lokalen Fachkraft durchgeführt (vgl. Einleitung).

Die Feldstudien waren zeitlich sehr eng terminiert. Pro Partner standen nur 6 Tage zur Verfügung. Allen drei Fallstudien lag ein einheitliches methodisches Design zugrunde, um ein möglichst einheitliches Vorgehen und inhaltliche Fokussierung zu gewährleisten und Vergleichbarkeit sicherzustellen. Dieses war zugleich offen und flexibel für die jeweiligen Besonderheiten in jedem Land. Folgende qualitativen und quantitativen Methoden und Instrumente wurden angewandt:

- ⇒ Erneutes Aktenstudium der zu besuchenden Projekte und ihrer beiden Vorläuferprojekte. Die wenigsten der zu besuchenden Projekte waren im vertieften Aktenstudium vertreten.
- ⇒ Rückgriff (soweit möglich) auf die Monitoringdaten der Partnerorganisationen und auf vorangegangene Evaluierungen. Allerdings war die Datenlage in der Praxis sehr unterschiedlich und häufig nicht ausreichend.
- ⇒ Semi-strukturierte, leitfadengestützte oder offene Interviews mit folgenden Personen/Gruppen:
 - Mitarbeitende von MISEREOR, die detaillierte Auskünfte über die ausgewählten Länder und Partnerorganisationen geben konnten.
 - Mitarbeitende der Partner (Leitungsorgane, fachliches Team),
 - Zielgruppenvertreter/innen (z.B. Basisorganisationen, städtische und ländliche Gemeinschaften, indigene Gruppen, Opfer von Menschenrechtsverletzungen, Rechteinhaber),
 - Adressat/innen / Pflichtenträger/innen (z.B. politisch Verantwortliche),
 - Vertreter/innen von Kooperationspartnern und aus dem Umfeld (z.B. andere Menschenrechtsorganisationen, Netzwerke, Medien, Kirche).
- ⇒ 2-3-tägige intensive Gespräche und Reflexionen mit den Projektteams der Partner mit Feedbackschleifen während und zum Abschluss eines jeden Partnerbesuchs. Anwendung folgender Selbstevaluierungsinstrumente als Input für gemeinsame Reflexionen:
 - Nachzeichnen der Lebenslinie eines Prozesses mit Mitarbeitenden der zu besuchenden Partnerorganisationen.
 - „Stärken – Schwächen“ Analyse des SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) mit Partnern
 - Nachzeichnen der Kontextbedingungen und -veränderungen zusammen mit Partnermitarbeitenden mittels der ‚tools‘ des SWOT (Opportunities, Threats) und der Phaseneinteilung für die Einschränkung des politischen Handlungsspielraums (vgl. Kap. 3.3).
 - Partizipative Überprüfung des Wirkungsgefüges sowohl mit den einzelnen Partnerorganisation wie auch mit einem erweiterten Partnerkreis während des Abschluss-Workshops
- ⇒ Besuche vor Ort von Gemeinden und Zielgruppen. Machbarkeitskriterien (keine langen Reisezeiten), Sicherheitserwägungen sowie der Wunsch, unterschiedliche Realitäten der Zielgruppen ken-

nenzulernen, bestimmten die Auswahl der Gemeinden. Aus Sicherheitsgründen konnten im anglophonen Teil Kameruns nicht alle Zielgruppen besucht werden.

- ⇒ Die geplante Erhebung partizipativer Statistiken und Trendanalysen mittels Elementen von MAPP und anderer Tiny Tools, insbesondere in der Begegnung mit Basisgruppen in städtischen oder ländlichen Gemeinden, konnte nur ansatzweise (in den Philippinen) durchgeführt werden. Die Kürze der vor-Ort-Besuche wie auch der Respekt vor den Anliegen hoch traumatisierter Zielgruppen schränkten die Anwendung dieser Methode stark ein, so dass keine Statistiken zustande kamen.
- ⇒ Debriefing und Fokusgruppendifkussionen zum Abschluss des Feldaufenthalts mit Vertreter/innen weiterer Partnerorganisationen, die in dem Land im Menschenrechtsbereich arbeiten. Das Debriefing wurde aus Zeitgründen nicht in der üblichen Form am Ende eines jeden Partnerbesuchs durchgeführt, sondern wesentliche Erkenntnisse aus den drei Partnerbesuchen wurden als Input in die abschließende Fokusgruppendifkussion eingebracht. Bis zu 11 Partner nahmen an den Abschluss-Workshops teil. Nicht alle Partner/Projekte waren in der Grundgesamtheit der 301 Projekte enthalten. Das inhaltlich-methodische Design für die Workshops war einheitlich für alle drei Länderfallbeispiele (vgl. Anhang 5).
- ⇒ Qualitative Informationen und Bewertungen wurden mittels Triangulation validiert und Perspektivenvielfalt gewährleistet.
- ⇒ Das „do no harm“-Prinzip wurde während der gesamten Feldphase immer wieder reflektiert. Dies betraf sowohl den Umgang mit dem Partner und seinen Mitarbeitenden wie auch den Umgang mit Zielgruppen, insbesondere Opfergruppen von schweren Menschenrechtsverletzungen. Mit dem Partner wurde im Vorfeld geklärt, wie der Besuch von Zielgruppen sinnvoll gestaltet werden kann, ob Vertrauenspersonen anwesend sein sollten, ob Gruppen- oder Einzelinterviews geführt werden sollten, welche Fragen tabu sind und wer überhaupt befragt werden kann.

Am Ende der Feldphase wurde je ein Fallstudienbericht pro Land in der Landessprache erstellt, in den das Feedback der Partner und von MISEREOR einfluss. Ein einheitliches Berichtsraster erleichterte die Vergleichbarkeit der Länderfallstudien. Die Präsentation jeder Fallstudie sowie einer Systematisierung der übergreifenden Erkenntnisse aus den Fallstudien bei MISEREOR diente dem Lernen, aber auch der weiteren Reflexion für die Synthesephase.

Synthesephase:

In der **Synthesephase** wurden die Ergebnisse und *lessons learnt* der Deskstudie sowie der Fallstudien zusammengeführt und vom Evaluierungsteam übergreifend ausgewertet. Außerdem wurden die Ergebnisse der Auswertung der Abschlussbeurteilungen von 146 direkten Vorprojekten der 301 Projekte der Grundgesamtheit, die parallel von einer Praktikantin von MISEREOR erarbeitet wurde, in die Bewertung, insbesondere der Effektivität der Projekte, einbezogen⁵. Im Anhang 6 finden sich alle im Rahmen der Förderbereichsevaluierung erarbeiteten Produkte, die das Fundament für den Synthesebericht bilden.

Der vorliegende Synthesebericht fasst die bisherigen Analysen und Ergebnisse zusammen und bewertet sie entsprechend der Evaluierungsfragen. Der Bericht stellt zunächst die Methodik vor (Kapitel 2), bevor die Projekte im Kontext verortet werden (Kapitel 3). Kapitel 4 beinhaltet Erkenntnisse zum Förderbereich und stellt das Wirkungsgefüge (4.2) vor. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse zu den fünf DAC-Kriterien und zu angewandten Strategien in der Menschenrechtsarbeit der Partner vorgestellt. Kapitel 6 befasst sich mit der Rolle von MISEREOR im Kontext Menschenrechte und in der Zusammenarbeit mit Partnern. Aus den Ergebnissen werden in Kapitel 7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Förderbereichs abgeleitet. Wie bereits im Deskstudienbe-

⁵ Vgl. K.A. Heinser, *Auswertung der Abschlussbeurteilungen*, Aachen: Misereor, 27.11.2017

richt wird auf die einzelnen Projekte und Partner in anonymisierter Form verwiesen (P1, P2 ...). „P“ steht für ein Projekt aus der Grundgesamtheit, die Ziffern entsprechen der Nummerierung, die das Projekt in den Projektlisten erhalten hat. P0 bezieht sich auf das Projekt, das in die Kamerun-Feldstudie einbezogen, aber nicht Teil der Grundgesamtheit der 301 Projekte war.

3 Kontextualisierung der Menschenrechtsarbeit

Menschenrechte sind nicht verhandelbar. Von den Vereinten Nationen verabschiedet, sind sie universell angelegt und gelten für alle Menschen – unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Religion, Alter, sozialem Status oder politischer Überzeugung. Daraus folgt das Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Das Konzept der Universalität der Menschenrechte geht davon aus, dass „die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet [...] [und dass] es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechts zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen.“⁶ Dennoch werden durch soziale Ungleichheit und ethnische, religiöse, genderbezogene und andere Diskriminierungen immer wieder Gruppen von der Nutzung grundlegender Menschenrechte ausgeschlossen oder sind durch staatliche Repression direkt von Menschenrechtsverletzungen betroffen.

3.1 Menschenrechte im Kontext der Entwicklungsarbeit von MISEREOR

Menschenrechte und Entwicklungsarbeit stehen daher in einem engen wechselseitigen Zusammenhang: die Achtung der bürgerlich-politischen wie auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind Voraussetzung für die Entwicklung aller Menschen. Armut wird in diesem Zusammenhang nicht nur als Mangel an materiellen Ressourcen (Nahrungsmittel, Land- und Hausbesitz, Geld, etc.) gesehen, sondern auch als Verweigerung grundlegender Rechte, z. B. des Rechts auf Selbstbestimmung und Partizipation, des Rechts auf Nahrung, auf Grundbildung, auf Gesundheit, auf Wohnraum, auf angemessenen Lebensstandard. „Die Armut breiter Bevölkerungsgruppen ist vielfach die Ursache von Menschenrechtsverletzungen [...]. Armut ist zugleich auch die Folge von Menschenrechtsverletzungen. [...] Der Menschenrechtsansatz in der Armutsbekämpfung erfordert daher, das Recht aller Bürger und Bürgerinnen eines Landes, auch der armen, auf Beteiligung an politischen Prozessen und Entscheidungen zu gewährleisten und sie zu befähigen, die sie betreffenden Entwicklungsprozesse entscheidend mitzugestalten.“ (vgl. MISEREOR 2006a:12-13).

Entwicklungspolitik zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Armen bedeutet daher auch und gerade, dass diese als Subjekte von Entwicklung und Rechtssubjekte gegenüber dem Staat die Beachtung und Erfüllung ihrer verbrieften Menschenrechte einfordern (MISEREOR 2006,8f). Damit rückt der Staat als Adressat und „Garant der Herrschaft des Rechts“ in den Vordergrund. „Im Grunde appelliert jede Menschenrechtsarbeit an die staatlichen Verpflichtungen der *Achtung*, des *Schutzes* und der *Gewährleistung* aller Rechte. Die Beeinflussung staatlichen Handelns in diesem Sinne ist somit *die* bedeutende Zielgröße für Menschenrechtsarbeit, auch wenn andere Akteure immer stärker wahrgenommen werden, wie etwa Wirtschaftsunternehmen oder in Konfliktregionen parastaatliche oder andere Gewaltakteure.“ (MISEREOR 2014, 8)

⁶ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, Präambel

Insbesondere in der Arbeit von MISEREOR und von vielen seiner Partner im globalen Süden spielen die Menschenrechte eine wichtige Rolle. Die Entwicklungszusammenarbeit wird in beinahe allen Bereichen von Menschenrechten tangiert – über politische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit, Gesundheit und Bildung, soziale Sicherheit, Migration, über Ressourcenfragen bis hin zu Ernährung. Klassische Sektorprojekte, z.B. zur ländlichen Entwicklung, entwickeln zunehmend Menschenrechtskomponenten und -strategien, die komplementär eingesetzt werden, da die Existenzgrundlage vieler Kleinbauern und -bäuerinnen und indigener Gemeinschaften häufig durch eine Politik des „landgrabbing“ und der staatlich unterstützten/tolerierten Vertreibung durch agro-industrielle Großprojekte, Staudammprojekte oder Rohstoffprojekte bedroht ist. Landsicherheit und Landrechte rücken in diesen Projekten verstärkt in den Vordergrund. In anderen Regionen werden die Menschen aktiv an der Ausübung ihrer Partizipationsrechte behindert und sind staatlicher Repression und Gewalt ausgesetzt.

Im Orientierungsrahmen „Menschenrechte“ von 2006 gibt MISEREOR die Leitlinien für die systematische Anwendung des menschenrechtbasierten Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit und erläutert, wie seine erfolgreiche Umsetzung in der Projektarbeit gestaltet werden kann. In zahlreichen Publikationen, Positionspapieren und Erklärungen verdeutlicht MISEREOR (zum Teil zusammen mit anderen Hilfswerken) die globale Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechtsnormen und die grundlegende Bedeutung von Menschenrechtsarbeit im Zusammenhang mit Rohstoffabbau, Wirtschaft und Handel⁷. Hierbei engagiert sich MISEREOR in den unterschiedlichsten Themenfeldern und auf verschiedenen Ebenen: Zum einen unterstützt MISEREOR zahlreiche Projekte finanziell zur Umsetzung von Menschenrechten in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa. Zum anderen erfolgt auch eine Informations- und Beratungsarbeit durch das Hilfswerk für seine Partner, zum Beispiel welche nationalen, regionalen und internationalen Menschenrechtssysteme oder juristischen Verfahren genutzt werden können, u.a. durch Dialog, in Workshops und durch Vermittlung von Fortbildungen über das UN-Menschenrechtssystem.

Des Weiteren prangert MISEREOR Menschenrechtsverletzungen öffentlich an und unterstützt Opfer von Menschenrechtsverletzungen wie auch diejenigen, die sich für die Menschenrechte in ihrem Land einsetzen und sie verteidigen. Hierbei setzt MISEREOR auf Öffentlichkeits- und Kampagnenarbeit, sucht die Unterstützung von Politiker/innen, um Betroffenen einen verbesserten Schutz zu gewähren. In Deutschland sowie in der Europäischen Union bringt MISEREOR Menschenrechtsthematiken in die Öffentlichkeit ein, setzt diese auf die politische Agenda und verdeutlicht damit die Zusammenhänge zwischen der Politik in Europa und der Menschenrechtssituation im globalen Süden. Im Themenheft „Alles, was MENSCHEN RECHT ist“ (2012:26) wird diese Arbeit zusammengefasst: „Wir machen Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam und drängen auf eine kohärente deutsche sowie internationale Menschenrechtspolitik. Wir nehmen Einfluss auf strukturelle Rahmenbedingungen von Entwicklung wie beispielsweise Entwicklungsfinanzierung, Agrarhandel, Patentrecht oder nationale und internationale Standards zur Unternehmensverantwortung.“

Die für diese Förderbereichsevaluierung ausgewählte Grundgesamtheit von 301 Projekten spiegelt die Diversität der von MISEREOR weltweit geförderten Menschenrechtsprojekte wider, die unterschiedlichsten entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Problemlagen ausgesetzt sind und eine große Bandbreite von Menschenrechten sowie menschenrechtlich relevanten Themen bearbeiten. Die Projekte wurden von MISEREOR folgenden menschenrechtlichen Problemlagen zugeordnet:

⁷ Vgl. Misereor/German Watch (2014), Globales Wirtschaften und Menschenrechte, Deutschland auf dem Prüfstand, Aachen und Bonn 2014; Misereor/Brot für die Welt (2012), Gemeinsame Erklärung Menschenrechte und Umweltschutz: Leitplanken bei der Rohstoffsicherung, Frankfurt/Aachen/Berlin 2012; Misereor (2013), Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung, Aachen 2013; Müller/Paasch (2016), Wenn nur die Kohle zählt - Deutsche Mitverantwortung für Menschenrechte im südafrikanischen Kohlesektor, Aachen: Misereor 2016

Tabelle 1: Menschenrechts-Schwerpunktbereiche der Grundgesamtheit der Projekte

Kontinent	Ressourcenkonflikte	Schutz von Rechten besonders gefährdeter Gruppen	Politische Partizipation	Gesamt
Afrika	8	28	42	78
Asien*	17	44	25	86
Lateinamerika*	23	52	48	123
International	-	5	1	6
Gesamt	48	129	116	293

Quelle: Auswertung der von MISEREOR eingeordneten Projekte. Die internationalen Projekte wurden mehrheitlich keinem Bereich zugeordnet.

*Mehrfachnennungen möglich

3.2 Verortung der Projekte im Länderkontext

Die in diese Förderbereichsevaluierung einbezogenen 301 Menschenrechtsprojekte verteilen sich geographisch auf 22 Länder Afrikas/Naher Osten, 12 Länder Asiens, 14 Länder in Lateinamerika/Karibik und auf die internationale Ebene. Im Index für menschliche Entwicklung des UNDP (United Nations Development Programme) von 2015 bewegen sich diese Länder auf ganz unterschiedlichen Ebenen: Sie oszillieren zwischen einem hohen, mittleren und einem niedrigen Niveau. Die meisten der afrikanischen Länder weisen ein niedriges Niveau an menschlicher Entwicklung auf, der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder wird bereits ein hohes Niveau bescheinigt. Die asiatischen Länder bewegen sich mehrheitlich dazwischen.

Tabelle 2: Ranking von menschlicher Entwicklung in den beteiligten Ländern

Niveau	Afrika	Asien	Lateinamerika	Gesamt
Hoch	Israel (18*),	Sri Lanka (73), China (90), Thailand (93),	Argentinien (40), Venezuela (71), Mexiko (74), Brasilien (75), Peru (84), Ecuador (88), Kolumbien (97), Dominikanische Republik (101),	12
Mittel	Ägypten (108), Palästina (113), Südafrika (117), Irak (121), Kongo-Bra (136), Sambia (139), Ghana (140),	Indonesien (110), Philippinen (115), Indien (130), Timor-Leste (133), Bangladesch (142), Kambodscha (143)	Paraguay (112), El Salvador (116), Bolivien (119), Guatemala (128), Honduras (131),	18
Niedrig	Kenia (145), Angola (149), Tansania (151), Nigeria (152), Kamerun (153), Madagaskar (154), Zimbabwe (155), Uganda (163), Malawi (173), Äthiopien (174), DR-Kongo (176), Burundi (184), Tschad (185), Eritrea (186)	Nepal (145), Pakistan (147), Myanmar (148),	Haiti (163),	18
Gesamt	22	12	14	48

Quelle: UNDP: Human Development Report 2015, New York 2015, 208-11

*Die Ziffern in Klammern bezeichnen das Ranking der insgesamt 188 Staaten

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass trotz hohen Rankings in allen Ländern Menschen am unteren Rand der Gesellschaft, diskriminierte Minderheiten und indigene Völker Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, die ihre menschliche Entwicklung beeinträchtigen. Der GINI-Koeffizient für Einkommensungleichheit verdeutlicht die zum Teil erhebliche soziale Ungleichheit,

insbesondere in den Ländern Lateinamerikas und den beiden BRICS-Staaten Brasilien und Südafrika, während asiatische Länder überwiegend in den Bereichen relativ niedriger Einkommensungleichheit zu finden sind⁸. Zieht man die ungleiche Verteilung von Einkommen und den ungleichen Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit in Betracht, so verschiebt sich das Ranking im Index für menschliche Entwicklung für viele lateinamerikanische Staaten von einem hohen zu einem mittleren, bzw. von einem mittleren zu einem unteren Niveau. Die überwiegende Mehrzahl der Staaten mit Menschenrechtsprojekten rangiert jetzt im Bereich niedriger Werte des HDI.

Tabelle 3: Menschliche Entwicklung und soziale Ungleichheit in den beteiligten Ländern

Niveau	Afrika	Asien	Lateinamerika	Gesamt
Hoch	Israel (27*),		Argentinien (49),	2
Mittel	Palästina (97),	Sri Lanka (66), Thailand (92), Indonesien (104),	Venezuela (82), Mexiko (86), Ecuador (92), Peru (94), Brasilien (95),	9
Niedrig	Ägypten (113), Irak (119), Kongo-Bra (130), Südafrika (131), Ghana (143), Sambia (145), Tansania (147), Kenia (148), Madagaskar (150), Zimbabwe (151), Kamerun (154), Angola (157), Uganda (157), Nigeria (161), Äthiopien (167), Malawi (171), DR-Kongo (176), Burundi (179), Tschad (186)	Philippinen (108), Indien (129), Kambodscha (136), Timor-Leste (137), Bangladesch (141), Nepal (142), Pakistan (147)	Kolumbien (107), Dominikanische Republik (107), Paraguay (113), El Salvador (122), Bolivien (124), Guatemala (127), Honduras (138), Haiti (170),	34
Keine Angaben	Eritrea	China, Myanmar,		3
Gesamt	22	12	14	48

Quelle: UNDP: Human Development Report 2015, New York 2015, 216-19

*Die Ziffern in Klammern bezeichnen das angepasste Ranking der insgesamt 188 Staaten

Die Menschenrechtsarbeit ist extrem kontextabhängig, da der Staat als Pflichtenträger und „Rechtsgarant“ Hauptadressat ist. Die Menschenrechte sind zwar universell für alle Menschen gültig, sie sind aber in den jeweiligen Ländern nur einklagbar, wenn der Staat diese Rechtsnormen des Völkerrechts auch ratifiziert und damit rechtsverbindlich in nationales Recht überführt hat. Die Ratifizierung von Menschenrechtskonventionen sagt aber noch nichts darüber aus, ob ein Staat diese auch in nationale Gesetze und Politik umsetzt. Dennoch bildet dies die rechtliche Grundlage, um auf nationaler Ebene gegenüber dem Staat seine Achtungs- und Gewährleistungspflicht der Menschenrechte und seine Schutzpflicht der Bürger vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte einzufordern. Ein rechtebasierter Ansatz stößt dort an Grenzen, wo ein Land die Menschenrechts-Konventionen nicht anerkennt und/oder wo eine Regierung sich nicht an die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die frühere Regierungen eingegangen sind, gebunden fühlt. Insofern beeinflusst die Ratifizierung die zu wählenden Strategien zur Durchsetzung von Menschenrechtsanliegen und bedarf dann häufig des internationalen Wegs, um auf Normsetzung und Normerfüllung einzuwirken. Tabelle 14 im Anhang 7 verdeutlicht den Status der Anerkennung bzw. Nicht-Anerkennung von ausgewählten Menschenrechtskonventionen durch die Länder, in denen die Menschenrechtsprojekte der Grundgesamtheit durchgeführt werden. Es fällt auf, dass alle Länder mit Ausnahme Chinas und Myanmars (bürgerlich-politische Rechte) die internationalen Pakte über bürgerliche und politische Menschenrechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sowie die Frauenrechtskonvention ratifiziert haben. Differenzierter wird das Bild bei der Anti-Folter-Konvention, die von Haiti, Indien und Angola nur unterzeichnet, aber nicht ratifiziert wurde, und von Myanmar, Zimbabwe und Tansania noch

⁸ Vgl. UNDP: Human Development Report 2015, New York 2015, 216-19

nicht einmal unterzeichnet wurde. Das Bild verdüstert sich bei der Konvention gegen das Verschwindenlassen, die in Afrika und Asien lediglich von Irak, Nigeria, Sambia, Sri Lanka und Kambodscha ratifiziert wurde, während in 9 der 14 Länder Lateinamerikas die Konvention Rechtsgültigkeit besitzt. Ähnlich verhält es sich mit der ILO-Konvention 169 zum Schutz indigener Völker, die bisher kein afrikanisches Land und nur ein asiatisches Land (Nepal) ratifiziert haben, während in Lateinamerika nur El Salvador und Haiti der Konvention nicht beigetreten sind.

Auch wenn die Menschenrechte in den einzelnen Staaten rechtsverbindlich und damit einklagbar sind, stellt sich die politische Situation oft anders dar. Gerade in den Regionen, in denen die Menschenrechtsverletzungen besonders gravierend und häufig sind, ist der Staat als Hauptadressat oft inexistent oder es handelt sich um „fragile“ Staaten. Nach den gängigen Definitionen zeichnen sich fragile Staaten durch einen Mangel an Sicherheit, Kapazität und Legitimität aus. Das hier zugrunde gelegte multidimensionale Konzept „fragiler“ Staatlichkeit des *Fund for Peace* analysiert anhand von 12 Indikatoren-Gruppen die Stabilität bzw. Instabilität von Staaten, den politischen, sozialen, wirtschaftlichen Druck, dem diese ausgesetzt sind, und ihre Kapazitäten, diesen Druck konstruktiv zu bewältigen⁹. Im Extremfall kann fragile Staatlichkeit bedeuten, dass in diesen Ländern andere Akteure wie bewaffnete Oppositionsgruppen, Kombattanten in Bürgerkriegen oder auch Wirtschaftsunternehmen das Sagen haben. Fragilität darf aber nicht nur gleichgesetzt werden mit „schwacher“ oder „inexistenter“ oder „failed“ Staat¹⁰, sondern kann auch bedeuten, dass Staaten, deren Macht und Legitimität durch politischen und sozialen Druck oder durch die Zusammenarbeit mit illegalen Gruppen (z.B. Paramilitärs, Drogenmafia) erodiert, autoritär und besonders repressiv reagieren und damit die Stabilität und das Funktionieren von (Rechts-) Staatlichkeit weiter untergraben. Für die Menschenrechte bedeutsam ist, dass in fragilen Staaten gerade die Institutionen, die für Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte nötig sind, nicht oder nur schlecht funktionieren (im Besonderen Parlament, Ministerien, Justiz, Polizei). Gleichzeitig herrschen in solchen Staaten oft Eliten, die einen hochgerüsteten und gut funktionierenden Sicherheitsapparat für die Durchsetzung ihrer eigenen Interessen nutzen, die demokratischen Institutionen jedoch unterminieren und manipulieren.

Der fragile Staaten Index des *Fund for Peace* von 2017 klassifiziert die Staaten nach Kategorien von „nachhaltig“, „stabil“, „Warnstufe“ und „Alarmstufe“. Die Anzahl der unter „Alarmierende Fragilität“ klassifizierten Staaten beträgt 35, wobei ein leichter Rückgang im Vergleich zu 2016 verzeichnet werden kann. Mit Ausnahme Argentiniens fallen alle in die Förderbereichsevaluierung einbezogenen Länder unter „Warnstufe“ und „Alarmstufe“ (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 5 im Anhang 7).

Die Anzahl der Staaten mit der höchsten Alarmstufe beträgt 6. Zu diesen zählen Somalia, Süd-Sudan, Zentralafrikanische Republik, Sudan, Jemen, Syrien.¹¹ Diese Staaten werden auch von kriegerischen Auseinandersetzungen heimgesucht und es besteht ein extrem hohes Risiko von Menschenrechtsverletzungen (vgl. Abbildungen 4, 5, 6 im Anhang 7). Es fällt auf, dass keine Menschenrechtsprojekte aus

⁹ Das Konzept der Fragilität von Staaten des Fund For Peace analysiert anhand eines Konflikt- und Risiko-Assessments die Stabilität bzw. Instabilität / Fragilität von Staaten und den politischen, sozialen, wirtschaftlichen Druck, denen diese ausgesetzt sind. Dem Assessment und anschließenden Ranking von Fragilität liegen 12 politische, soziale und wirtschaftliche Indikatoren-Gruppen zugrunde, die jeweils wieder in Subindikatoren aufgefächert sind: (1) Staatliche Legitimität; (2) Sicherheitsapparat; (3) Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen; (4) Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit; (5) Fraktionierte Eliten und Elitenmachtkämpfe; (6) externe Interventionen; (7) (gewaltsame) Konflikte zwischen sozialen / ethnischen Gruppen; (8) demographischer Druck; (9) Flüchtlingsbewegungen; (10) Auswanderung / braindrain; (11) Ungleichheit und (12) Armut und wirtschaftlicher Niedergang (Fund for Peace, 2016, 12f.).

¹⁰ Zum Konzept des „failed state“ vgl. Miriam Heigl, Peripherer Staat oder „failed states“, in: Prokla 47, Internationalisierung des Staates, Juni 2007, S.273-288

¹¹ fsi.fundforpeace.org/ranking-2014, 2015, 2016 In einigen dieser Länder fördert MISEREOR gar nicht, z.T. wegen Arbeitsteilung mit anderen Organisationen (Zentralafrikanische Republik), z.T. weil eine Förderung z.B. wegen schwacher zivilgesellschaftlicher Akteure kaum möglich ist oder weil die regionalen Prioritäten anders gesetzt sind (Jemen, Syrien). Im Südsudan werden viele Friedens- und Konfliktprojekte gefördert, die in der Grundgesamtheit nicht berücksichtigt wurden. In den Ländern Südsudan, Somalia, Zentralafrikanische Republik, Sudan, Jemen und Syrien wurden im März 2017 insgesamt 27 Projekte gefördert, die einigen Kriterien der Evaluierung entsprechen (in Durchführung befindlich, größer als 50.000 Euro). Nicht alle haben zwei Vorprojekte. Nur eines hat die Schlüssel, über die Menschenrechtsprojekte identifiziert wurden. Es wurde anscheinend fehlerhaft nicht in die Grundgesamtheit aufgenommen. Damit ist festzustellen, dass MISEREOR in diesen fragilen Staaten andere Schwerpunkte als Menschenrechtsprojekte fördert.

diesen Krisengebieten in die Förderbereichsevaluierung Eingang gefunden haben, obwohl MISEREOR in einigen dieser Länder Projekte im Bereich Rohstoffkonflikte und politische Partizipation fördert. Möglicherweise wurden sie als Friedens- und Konfliktprojekte verschlüsselt. Allgemein stellt sich die Frage, wie in diesen Ländern Entwicklungs-, Friedens- und Menschenrechtsarbeit sinnvoll unterstützt werden kann, gerade auch im Hinblick auf das Risiko, dem die Partner dort ausgesetzt sind.

Tabelle 4: Klassifizierung der beteiligten Länder nach dem Grad von „Fragilität“

Niveau	Afrika	Asien	Lateinamerika	Gesamt
Stabil			Argentinien (140),	1
Warnstufe	Ghana (108)		Brasilien (110), Dominikanische Republik (109)	3
Erhöhte Warnstufe	Südafrika (96), Israel (69)	Indonesien (94), China (85), Thailand (82), Indien (72),	Venezuela (58), Guatemala (57)	8
Hohe Warnstufe	Tansania (65), Madagaskar (55), Sambia (46), Malawi (44), Ägypten (36)	Philippinen (54), Kambodscha (50), Sri Lanka (47), Bangladesch (39)	Peru (104), Paraguay (99), El Salvador (92), Mexiko (88), Bolivien (77), Ecuador (75), Kolumbien (69), Honduras (68)	17
Alarmstufe	Angola (32), Kongo-Brazzaville (29), Kamerun (26), Uganda (24), Kenia (22), Eritrea (19), Burundi (17)	Timor-Leste (35), Nepal (33), Myanmar (25), Pakistan (18)		11
Hohe Alarmstufe	Äthiopien (15), Zimbabwe (13), Nigeria (13), Irak (10), Tschad (8), DR-Kongo (7)		Haiti (11)	7
Keine Angabe	Palästina			1
Gesamt	22	12	14	48

Quelle: Fund for Peace, *Fragile States Index 2017*, Fund for Peace 2017

*Die Ziffern in Klammern bezeichnen das Ranking der insgesamt 178 Staaten, wobei der Staat mit der höchsten Fragilitätsstufe die Rangliste anführt (Nr. 1: Südsudan, Nr. 178: Finnland)

Wie das Fallbeispiel Kamerun zeigt, haben fragile Kontexte das Potenzial, die Dynamiken der Zivilgesellschaft zu beeinflussen und in einen Abwärtssog hineinzuziehen.

“The factors that cause fragility of the state cause fragmentation and fragility of civil society and a fragile and fragmented civil society reinforces the fragility dynamics in a country. In our workshop the partners raised the problems of leadership conflicts, opacity and bad governance, competition and lack of solidarity within civil society and also within the church. The fragmentation of civil society and the falling apart along fault lines are typical for fragile contexts. These fault lines include competition for funds and leadership, different way to deal with repression and intimidation, conflict on advocacy strategies (dialogue vs confrontation), identity, ethnicity, town vs rural areas, generation conflict, etc. But what is most striking and a clear sign for the downward spiral is the inability of civil society to manage fault lines with transparency, trust building, conflict transformation, fighting of corruption within CS [Civil Society] by sanctioning misbehavior. This inability is caused by numerous factors including lack of technical capacities and experiences, lack of internal democratic spaces and spaces for analysis and decision making, a strong dependency on one or two charismatic leaders, lack of self-confidence and insecurity, dependency and unsustainable funding leading to survival tactics that undermine good governance, the lack of hope and imagination of a different future, the lack of creativity and the “art to downplay” the devastating effects of the inability to deal with conflict and internal bad governance. And, as clearly stated by a number of interview partners, the elite in Cameroon uses and aggravates these dynamics with divide and rule tactics.

The added value of the looking at the characteristics and dynamics of fragile contexts is that it helps to be aware of the potential downward spiral, [...]. This awareness is a first crucial step to start taking these dynamics into account at donor and at partners’ level. Because inappropriate strategies and ways of funding by donor partners have the potential to aggravate the described dynamics and further weaken the very structures the country needs for transformation.” (Case Study Cameroon, S.24.f)

Die Abbildungen 4-6 im Anhang 7 zeigen, dass Konfliktivität, fragile Staatlichkeit und das Ausmaß an Menschenrechtsverletzungen zusammenfallen. Dies macht die notwendige Komplementarität von Menschenrechts-, Friedens- und Entwicklungsarbeit deutlich. Die Fallstudien haben diese Tendenz bestätigt. Vergleicht man das Mapping zu den Risiken von Menschenrechtsverletzungen, zu staatlicher Fragilität und zu Konfliktivität so zeigt sich, dass 18 der Länder mit Menschenrechtsprojekten, die in diese Evaluierung einfließen, zu den Ländern mit alarmierender staatlicher Fragilität zählen, darunter 13 afrikanische Staaten, 4 asiatische und ein karibischer Staat (Haiti). Mit Ausnahme von Argentinien und Angola gibt es in allen 48 Staaten gewaltsame Konflikte oder Kriege. Allein 6 afrikanische, 4 asiatische, 1 lateinamerikanischer Staat und 3 Staaten des Nahen Ostens sind in kriegsähnliche Auseinandersetzungen verwickelt. Seit dem Friedensschluss zwischen Regierung und FARC-Guerilla im Jahr 2016 fällt Kolumbien vielleicht bald nicht mehr in diese Kategorie. Dies macht deutlich, dass mit Ausnahme Argentiniens (1 Projekt) alle Partner, deren Menschenrechtsprojekte in dieser Förderbereichsevaluierung untersucht werden, in Ländern leben, in denen das Risiko von Menschenrechtsverletzungen extrem bis hoch ist (vgl. Abbildung 4 im Anhang 7).

Erschwerend kommt hinzu, dass in vielen dieser Länder durch Korruption und strukturelle wie funktionale Schwächen des Justizwesens das Ausmaß an Straflosigkeit hoch oder extrem hoch ist, was wiederum staatliche Fragilität verstärkt und die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger/innen erschwert. Der Globale Index für Straflosigkeit von 2017, der 69 Länder mit Fokus auf die Kontinente Amerika und Europa untersucht hat, bewertet auf der Basis verschiedener Indikatoren¹² die strukturelle Verfasstheit und Funktionsfähigkeit des Sicherheitsapparats und des Justizapparats eines jeden Staates sowie die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen. Der Index klassifiziert die Philippinen, Indien, Kamerun, Mexiko, Peru, Venezuela, Brasilien und Kolumbien als Staaten mit extrem hoher Straflosigkeit und Paraguay, Honduras, El Salvador, Kenia, Ecuador, Guatemala, Dominikanische Republik und Argentinien als Länder mit hoher Straflosigkeit. Keines der in die Förderbereichsevaluierung einbezogenen Länder findet sich im „grünen“ Bereich (vgl. Tabelle 15 im Anhang 7).

Die Indices von Straflosigkeit korrelieren auch mit dem Grad an Korruption in den betreffenden Ländern. Nach dem Korruptions-Wahrnehmungsindex von Transparency International weisen (mit Ausnahme Israels) alle betreffenden Länder ein hohes oder sehr hohes Maß an Korruption bei Amtsträgern und Politikern auf (vgl. Tabelle 16 im Anhang 7).

Kontextwissen über die Menschenrechtssituation und politisch-soziale Lage in den jeweiligen Förderländern ist in MISEREOR ausreichend vorhanden, auch vermittelt über die Partnerorganisationen, aber nicht immer verschriftlicht. Aus den drei Feldstudien geht hervor, dass dies in den jeweiligen Regionen und pro Land unterschiedlich gehandhabt wird. Eine verschriftlichte und immer wieder aktualisierte menschenrechtsbasierte Kontextanalyse als Grundlage der Förderpolitik im Bereich Menschenrechte existiert für die Philippinen. Als Mitglied des Aktionsbündnisses Menschenrechte Philippinen (AMP) ist MISEREOR Ko-Autor des Menschenrechtsberichts, der von dem Bündnis erarbeitet und periodisch aktualisiert wird¹³. Für Kamerun oder die Region Zentralamerika gibt es ein solches orientierendes Dokument noch nicht. Für den Kontinent Lateinamerika wurde eine Förderpolicy erarbeitet, aber noch nicht verabschiedet, die auch auf die Menschenrechtssituation Bezug nimmt.

¹² Die **strukturelle Analyse** des Sicherheitsapparats und des Justizapparats basiert auf folgenden Indikatoren: **Justiz**: Anzahl von Richtern und Justizbeamten pro 100.000 Einwohner; **Sicherheit**: Polizeibeamte pro 100.000 Einwohner, Relation Anzahl der Häftlinge – Kapazität der Haftanstalten, Relation Anzahl des Personals in Haftanstalten – Kapazität der Haftanstalten, Relation Personal in Haftanstalten – Anzahl der Häftlinge (Sicherheit). Die Analyse der **Funktionsfähigkeit** des Sicherheitsapparats und des Justizapparats basiert auf folgenden Indikatoren: **Justiz**: % der Häftlinge ohne rechtskräftiges Urteil, Relation verurteilte Häftlinge – Gesamtzahl der Häftlinge, Relation Anzahl der Angeklagten (Personen vor Gericht) – Anzahl von Staatsanwälten, Relation Anzahl der wegen Mordes verurteilten Häftlinge – Anzahl der Mordfälle; **Sicherheit**: Relation Anzahl der Angeklagten (Personen vor Gericht) – Anzahl von Beschuldigten (Personen, gegen die Anzeigen vorliegen), Relation Anzahl der Angeklagten – Anzahl der Richter (Sicherheit). Erhält ein Land Werte über 60 im Index, ist die Situation der Straflosigkeit im Land besorgniserregend bis alarmierend. Werte unter 60 werden als zufriedenstellend bis gut bewertet. Índice Global de Impunidad 2017, p. 25/26

¹³ Vgl. Aktionsbündnis Menschenrechte Philippinen (Hg.), Menschenrechte in den Philippinen, Anspruch und Wirklichkeit, Köln 2014

3.3 Handlungsspielräume und Risiken der Partnerarbeit

2017 wurden 312 Menschenrechtsverteidiger/innen und Umweltaktivist/innen, die sich gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen durch extraktive Megaprojekte einsetzten, umgebracht. 80% der Morde wurden in nur vier Ländern begangen: Brasilien, Kolumbien, Mexiko und die Philippinen.¹⁴ Die Zahlen verdeutlichen die hohen Risiken, denen sich die Menschenrechtsverteidiger/innen im Konflikt mit staatlichen Akteuren, wirtschaftlichen Interessen und Gewaltakteuren um die Gewährleistung und den Schutz von Rechten aussetzen. Sie stehen unter großem Druck in ihren Heimatländern, erhalten oft selbst Gewaltandrohungen und werden in ihrer Arbeit immer wieder behindert. Straflosigkeit für die Täter, fragile Staatlichkeit und hohe Konfliktivität tragen das Ihre dazu bei. Unter dem Stichwort „Shrinking space“ werden folgende mögliche Behinderungen gefasst, die je nach Stufe an Intensität zunehmen und in unterschiedlicher Kombination auftreten können:

Tabelle 5: Phasen der Einschränkung zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraumes

Stufe 1: Diffamierung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Aktivisten	Stufe 2: Veränderungen der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen oder ihrer Auslegung	Stufe 3: Systematische Verfolgung zivilgesellschaftlicher Akteure	Stufe 4: Tolerierung, Aufbau oder Stärkung bewaffneter ziviler Gruppen
In den Medien werden folgende Anschuldigungen veröffentlicht: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildung von kriminellen Banden ▪ Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen ▪ Einbindung in Drogengeschäfte ▪ Unterschlagung von Finanzmitteln.... 	Veränderungen in der Steuergesetzgebung; Erlass von Terrorismusgesetzen; Veränderungen der Visabestimmungen; Veränderung der NRO-Gesetzgebung	Durchsuchung von Büroräumen und Beschlagnahme von Geräten oder Unterlagen; willkürliche Verhaftungen aufgrund von Verleumdungen oder gefälschten Beweismitteln;	Übergriffe gegen Aktivisten nehmen zu – bei gleichzeitiger Straffreiheit für die Täter.

Quelle: Schulz, Christiane (2011): Pervertierter Rechtsstaat. Kriminalisierung sozialer Bewegungen in Lateinamerika, in: ILA 344: Kriminalisierung sozialer Proteste, Bonn, S. 4-6.

Aus der Online-Befragung der Partner geht hervor, dass 70% der Antwortenden Risiken für die Mitarbeiter/innen bzw. Führungskräfte und für die Zielgruppen sehen. In Afrika ist die Rate geringer; für die Zielgruppen sieht dort nur ein Drittel der Partner Risiken (vgl. Tabellenanhang, Tabellen 43, 46). Folgende Risiken und Beschränkungen werden am häufigsten genannt: Verunglimpfung, Kriminalisierung und Bedrohung von Partnerorganisationen durch Polizei, Sicherheitskräfte, Staat und Regierung sowie Bedrohungen gegen, Verhaftung und/oder Ermordung von Zielgruppenvertreter/innen und Menschenrechts-Aktivist/innen (Stufen 1, 3 und 4). Partner in Asien und Afrika führten außerdem juristisch-bürokratische Beschränkungen an: Aberkennung der Registrierung, Blockieren ausländischer Überweisungen, Reduzierung finanzieller Unterstützung (Stufe 2). Dies hat in Lateinamerika eine geringere Bedeutung. Für Partner aus Lateinamerika stellten Straflosigkeit und Täter in Machtpositionen ein zusätzliches Risiko dar (Stufe 4), für Partner in Afrika die allgemeine Sicherheitssituation durch Bürgerkrieg und für Partner in einigen asiatischen Ländern die Beschuldigungen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, westliche, regierungsfeindliche und anti-islamische Werte und Inhalte zu verbreiten (Stufe 1) (vgl. Tabellenanhang, Tabelle 41).

Diese Risiken wurden durch die Fallstudien weitgehend bestätigt. Der Handlungsspielraum für Partner in den Fallstudienländern ist je nach politischer Situation, Interesse der Eliten und Thema unterschiedlich. Mit Ausnahme El Salvadors hat sich der Handlungsspielraum für die Partner und Menschenrechtsverteidiger/innen verengt: in den Philippinen durch den Machtantritt Dutertes, in Kame-

¹⁴ <https://reporterre.net/312-defenseurs-de-l-environnement-et-des-droits-humains-ont-ete-assassines-en>; Frontlinedefenders, Rapport Anuelle 2017: <https://www.frontlinedefenders.org/fr/node/4104>

run durch den derzeit wieder eskalierenden Konflikt zwischen Zentralregierung und Bevölkerungsgruppen im anglophonen Teil des Landes sowie den Terror von Boko Haram und die Anti-Terror Strategien der Regierung und in Guatemala durch die Rückkehr hoher Militärs in Machtpositionen, die an Menschenrechtsverletzungen während des internen bewaffneten Konflikts beteiligt waren. Auch wenn sich der Handlungsspielraum in El Salvador seit der Machtübernahme einer linken Regierung ausgeweitet hat, werden Partner dort vom Organisierten Verbrechen in Allianz mit herrschenden Wirtschaftseliten und reaktionären politischen Kräften bedroht. Dennoch gibt es in allen vier Ländern in unterschiedlichem Ausmaß Partizipationsmechanismen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die genutzt werden, um Einfluss auf Politik auszuüben. Die Effektivität ist jedoch umstritten und sie stehen in der Kritik, von den Regierungen als Kooptationsinstrument genutzt zu werden (Kamerun, Guatemala).

Das Bedrohungspotenzial für die Partner ist in den Philippinen niedriger als in Zentralamerika/Kamerun. In allen vier Ländern berichten die befragten Partner und Zielgruppenvertreter/innen aber von Einschüchterungen und Diffamierungen (Stufe 1) via SMS, soziale Medien oder sonstige Medien. Sie werden als Staatsfeinde, der Spionage oder des Terrorismus beschuldigt. Administrative Gängelung bei Genehmigung von Veranstaltungen etc. (Stufe 2) behindert in Kamerun die Arbeit der Partner. In Guatemala versuchen Militärs, über die Stiftung gegen Terrorismus, ausländische Botschaften dahingehend zu beeinflussen, dass Hilfswerke ihrer Länder die Finanzierung von Menschenrechtsorganisationen einstellen. Eine Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Austrocknung ausländischer Finanzierung oder zur erhöhten staatlichen Kontrolle von NRO, wie in Indien oder Ägypten, gibt es in dem Ausmaß in keinem der Fallstudien-Länder. In den Philippinen wurde allerdings in der Folge von prominenten Korruptionsfällen eine stärkere gesetzliche Kontrolle der Finanzen für NRO eingeführt. Partner in Kamerun berichten von Bespitzelungen durch Geheimpolizei, Abhöraktionen und „Hacken“ von Computern. Mitarbeitende von Partnern und Zielgruppen waren und sind in Guatemala und Kamerun Risiken willkürlicher Verhaftung, Kriminalisierung oder Strafverfolgung aufgrund von Verleumdungen ausgesetzt (Stufe 3). In allen vier Ländern ist physische Bedrohung und Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger/innen an der Tagesordnung (Stufe 4). Es gab Fälle von Entführung oder Verschwindenlassen, von Morden oder extra-legalen Hinrichtungen von Zielgruppenvertreter/innen und Zeug/innen von Menschenrechtsverletzungen, ohne dass die Hintermänner oder Täter ermittelt wurden. Der Zugang zu den Zielgruppen in bestimmten Regionen und Gemeinden ist mit erheblichen Sicherheitsrisiken verbunden. Die Folge ist ein erheblicher psychischer Druck, Stress und burn-out für Mitarbeitende der Partnerorganisationen, was von philippinischen Partnerorganisationen hervorgehoben wurde (dort allerdings auch als Folge der psychischen Belastung durch die ständige Konfrontation mit den prekären Lebensverhältnissen der Zielgruppen).

In der Online-Umfrage gaben drei Viertel der Partner, die Risiken ausmachen, an, die Risiken für die Mitarbeiter/innen und Führungskräfte in der Arbeit zu berücksichtigen; hinsichtlich der Risiken für Zielgruppen sind dies vier Fünftel (vgl. Tabellenanhang, Tabellen 44, 47). Aus den Fallstudien geht hervor, dass Risikoanalyse und -management von den untersuchten neun Partnern unterschiedlich gehandhabt werden. Risiken und Gefährdungspotenziale werden unterschiedlich eingeschätzt. Sie werden von vielen als alltäglicher Teil der Arbeit betrachtet, was zu Vernachlässigung von Präventionsmaßnahmen führt. In der Fallstudie Kamerun (S. 109) wurde deutlich, dass Gefährdung dort steigt, wo die Arbeit Interessen von Eliten tangiert (Land, Großprojekte, Menschenhandel) und wo die Anliegen/Rechte von Minderheiten (LGBTI, Leader anglophoner Organisationen) geringe gesellschaftliche Akzeptanz haben. In der Regel analysieren alle evaluierten Partner der Fallstudien Risikosituationen, auch mit und unter den Zielgruppen, und treffen entsprechende Sicherheitsvorkehrungen bei Feldbesuchen (keine Nachtfahrten, Streckensicherheit erkunden, Route nicht an Dritte weitergeben, etc.). Nur wenige Partner verfügen jedoch über Sicherheitsstrategien oder einen institutionellen Sicherheitsplan, was Computersicherheit, abhörsichere Kommunikation, persönlicher Schutz, Bürosi-

cherheit, etc. betrifft. Folgende Schutzmaßnahmen zur Büroüberwachung und persönlichem Schutz werden ergriffen:

- ⇒ Wachpersonal, Überwachungskameras der Büroeingänge,
- ⇒ Verhaltensregeln für Dienstreisen und öffentliche Aktionen sowie bei Vorladungen (Kamerun, Guatemala)
- ⇒ Absicherung von Kommunikation in zugespitzten Situationen (Kontaktnetz, mehrere Telefone) und Training in sicherer (verschlüsselter, geheimer) Kommunikation (Kamerun, Philippinen)
- ⇒ Digitale Sicherungssysteme (Philippinen, Guatemala)
- ⇒ Sicherheitstraining für Mitarbeiter/innen (Philippinen)
- ⇒ Einrichtung eines Notfallfonds für gefährdete Mitarbeiter/innen und Zielgruppenvertreter/innen (Guatemala).
- ⇒ Aufbau eines Netzes von Kontaktpersonen und Anwälten für den Krisenfall (Kamerun, Philippinen)
- ⇒ Schutz von mit dem Tode bedrohten Mitarbeitern mit „Body-Guards“ oder internationalen Begleitorganisationen (z.B. Peace Brigades International) (Guatemala).
- ⇒ „Urgent Actions“, schnelle Organisation der Verteidigung im Verhaftungsfall (Kamerun, Guatemala)
- ⇒ Information und Aktivieren internationaler Kontakte und Netzwerke.

MISEREOR wird meistens von den Partnern informiert, wenn sich die Sicherheitssituation dramatisch verschlechtert oder Personen massiv bedroht, verhaftet oder ermordet werden. Jedoch wissen die befragten Partner wenig über mögliche Hilfsleistungen von MISEREOR im Notfall. Die Erwartungen der Partner in den vier Fallstudienländern an MISEREOR im Risikofall reichen von keinen Erwartungen über den Wunsch nach einer Fortsetzung der Finanzierung bis hin zu folgenden sicherheitsrelevanten Erwartungen:

- ⇒ Information über mögliche Hilfsleistungen von MISEREOR im Notfall; unbürokratische, schnelle Hilfe im Risikofall, z.B. Möglichkeit der Nutzung des Budgetpostens „Unvorhergesehenes“ für Sicherheitsmaßnahmen oder Rechtsbeistand im Notfall (Zentralamerika, Philippinen).
- ⇒ Unterstützung gefährdeter Menschenrechtsverteidiger/innen (Prozesskosten, Hilfestellung, das Land zu verlassen etc.) (Philippinen)
- ⇒ Unterstützung von Familienangehörigen ermordeter Menschenrechtsverteidiger/innen über einen separaten Notfallfonds (Zentralamerika) oder Fördermaßnahmen zur Rehabilitierung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen und deren Familien (Philippinen).
- ⇒ Mehr Präsenz von MISEREOR im Feld bei Zielgruppen, um internationale Unterstützung zu signalisieren (Zentralamerika).
- ⇒ Stärkung des politischen Dialogs mit Partnern; Unterstützung von Partnertreffen von Menschenrechtsverteidiger/innen (Zentralamerika, Kamerun).
- ⇒ Förderung von Partnerfortbildungen in folgenden Bereichen: praktische Sicherheitsmaßnahmen, Cyber-Sicherheit und Risikomanagement, Stressbewältigung und „Burn-out“, Medien- und Lobbyarbeit (Kamerun, Philippinen).
- ⇒ Unterstützung internationaler Lobbyarbeit der Partner, z.B. Vermittlung oder Förderung von Fortbildungen zur Nutzung des UN-Menschenrechtsinstrumentariums oder Finanzierung von Reisekosten nach Genf (Zentralamerika, Philippinen)
- ⇒ Politisches Engagement und Lobbyarbeit von MISEREOR für die Menschenrechtsbelange der Partner bei der Botschaft im Land oder bei Ministerien in Deutschland und auf internationaler Ebene (Zentralamerika, Kamerun, Philippinen).
- ⇒ Politischer Dialog mit der katholischen Kirche des Landes, insbesondere mit Bischöfen (Kamerun).

Welche Möglichkeiten MISEREOR zu Verfügung stehen und welche Rolle der Begleitung des Hilfswerk ausüben könnte, wird in Kapitel 6 behandelt.

4 Überlegungen und Erkenntnisse zum Förderbereich

4.1 Menschenrechtsansatz und Menschenrechtsverständnis der Projekte

Was ist ein Menschenrechtsprojekt?

Menschenrechtsarbeit ist bei MISEREOR ein Arbeitsfeld bestehend aus unterschiedlichen Teilbereichen mit ihren je unterschiedlichen Strategien und Instrumenten. Die Förderung von Menschenrechten ist kein eigener Förderbereich. In den MISEREOR-Förderbereichsschlüsseln waren/sind Menschenrechtsprojekte dem Förderbereich „Rahmenbedingungen und Gesellschaft“ (bis 2014) bzw. dem Förderbereich "Staat und Zivilgesellschaft" (ab 2015) zugeordnet. Zu letzterem gehören sieben Schwerpunkte oder „Unterförderbereiche“, die miteinander verwoben sind: Korruptionsbekämpfung; Entwicklung von Recht und Gerichtswesen; Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft; Medien und freier Informationsfluss; Menschenrechte; Förderung der Gleichberechtigung der Frau; Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung. Um den Menschenrechtsbereich so vollständig wie möglich abzubilden, wurde die Grundgesamtheit der 301 Projekte von MISEREOR aus mehreren Förderbereichsschlüsseln ausgewählt.¹⁵ Unter der Rubrik "Menschenrechte" wird im neuen CRS-Schlüssel Folgendes als Menschenrechtsprojekt aufgeführt:

"Maßnahmen zur Förderung spezialisierter öffentlicher Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen auf weltweiter, regionaler, nationaler und lokaler Ebene in ihrer gesetzlichen Rolle zur Förderung und zum Schutz von bürgerlichen und politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sowie Umweltrechten. Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in nationales Recht; Berichterstattung und Nachhaltung; Menschenrechtsdialog Schutz und Unterstützung von Menschenrechtsgruppen und Menschenrechtsverteidigern; Lobbyarbeit und Mobilisierung der Öffentlichkeit im Hinblick auf Menschenrechte; Bewusstseinsbildung und Menschenrechtsbildung für die Öffentlichkeit, Menschenrechtsmaßnahmen, die auf spezifische Gruppen abzielen, z.B. Kinder, Jugendliche, Alte, Menschen mit Behinderungen, Migranten, ethnische, religiöse, sprachliche oder sexuelle Minderheiten, Indigene, Menschen, die unter Kastendiskriminierung leiden; Opfer von Menschenhandel, Folteropfer." (Die MISEREOR-Projektschlüssel, Stand: 1. Januar 2015, S. 7)

Von den 301 Projekten haben nur zwei Drittel (201 Projekte) eine Verschlüsselung als Menschenrechtsprojekt nach dem alten und/oder neuen Förderbereichsschlüssel (vgl. Tabelle 18 im Anhang 7). Von diesen haben 126 Projekte „Menschenrechte“ als Hauptkennung (davon 53 Projekte als ausschließliche Kennung). Bei 76 Projekten wurden „Menschenrechte“ als Nebenkennung aufgeführt; in ihrer Hauptkennung sind sie einem anderen (Unter-) Förderbereich zugeordnet (z.B. Demokratieförderung oder demokratische Teilhabe oder Landwirtschaft). 100 Projekte weisen keine Verschlüsselung als Menschenrechtsprojekt auf. Was sind dann aber diese Projekte? Nach dem neuen CRS-Schlüssel entfielen 122 Projekte auf „Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft“, auf den Schlüssel „Gleichberechtigung der Frau“ 27 Projekte, auf „Landwirtschaft“ 21 Projekte und auf „Zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung“ 13 Projekte. Nach dem alten Schlüssel waren es „Demokratieförderung“ (84 Projekte) „Rechtsstaatlichkeit“ (33 Projekte), „Friedens- und Konfliktarbeit“ (32 Projekte), „gendergerechte Entwicklung“ (30 Projekte), „Staat und Gesellschaft“ (29 Projekte)

¹⁵ Diese waren nach dem alten Förderbereichsschlüssel: Rechtsstaatlichkeit (42), Demokratieförderung (38), Information und Medien (8), Schutz bedrohter Kulturen (9), Wohn-/Bodenrechte (22), Politische Menschenrechte (40), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (41), Gendergerechte Entwicklung (44) und nach dem seit 2015 gültigen CRS-Schlüsseln: Entwicklung von Recht und Gerichtswesen (15130), Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (15150), Medien und freier Informationsfluss (15153), Menschenrechte (15160), Organisationen und Institutionen zur Förderung der Gleichberechtigung der Frau (15170).

und „Landnutzung, Ressourcenmanagement“ (22 Projekte). Auf eine Vielzahl weiterer Sektorschlüssel entfielen jeweils eine geringere Anzahl von Projekten (vgl. Tabellen 19, 20 im Anhang 7). Die Verschlüsselung der Projekte gibt nicht wirklich Antwort darauf, was ein Menschenrechtsprojekt ist.

Unter den befragten Mitarbeiter/innen von MISEREOR finden sich unterschiedliche Interpretationen darüber, was ein Menschenrechtsprojekt ausmacht. Diese reichen von einem „universellen Querschnitts-Ansatz“ (alle Projekte zur Verbesserung der Situation der Armen sind Menschenrechtsarbeit) hin zu einem eher „sektoralen“, methodisch-strategischen Ansatz (expliziter Rechtsansatz, Staat als Pflichtenträger). Aus den Interviews mit Mitarbeiter/innen von MISEREOR geht auch hervor, dass wesentliche Konzeptpapiere von MISEREOR zur Menschenrechtsarbeit in der Entwicklungspolitik (z.B. die Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ von 2014 und der Orientierungsrahmen zu Menschenrechten in der Kirchlichen Entwicklungsarbeit von 2006) nicht bei allen Mitarbeitenden bekannt sind. Hier besteht weiterer Klärungsbedarf im Hause. Aus den Fallstudien geht hervor, dass auch die Partner diese Dokumente nicht kennen. Hier besteht offenbar Nachholbedarf, was die Sozialisierung der Grundsatzdokumente im Hause und im Dialog mit den Partnern betrifft.

Der Orientierungsrahmen Menschenrechte mit seinem eher querschnittsorientierten, integralen Ansatz von Menschenrechtsarbeit erstreckt sich in seinen Ausführungen auf die gesamte Bandbreite der Menschenrechtsarbeit bei MISEREOR: von der Förderung von Menschenrechtsprojekten, über die konzeptionelle Verknüpfung von Menschenrechten und Entwicklungsarbeit bis hin zur internationalen Advocacy- und Öffentlichkeitsarbeit durch MISEREOR selbst in Kooperation mit Partnern und durch Mitwirkung in Netzwerken. Er lässt damit einen breiten Spielraum für Definitionen, was ein Menschenrechtsprojekt ausmacht.

Die Schwierigkeit der Abgrenzung eines Menschenrechtsprojekts von menschenrechtsbasierten Ansätzen in einem Entwicklungsprojekt unterstreicht auch die Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ (S. 5f.). Die Grenzen sind fließend. In Anlehnung an die Handreichung wird folgende Unterscheidung für sinnvoll erachtet:

Menschenrechtsprojekt: Danach ist ein Menschenrechtsprojekt ein Projekt, dessen Zielsetzung explizit die Umsetzung einzelner Menschenrechte ist (z.B. durch Dokumentation, Veränderung des Rechtsrahmens, Fallarbeit, Opferschutz, Politikbeeinflussung). Diese Interpretation kommt der Definition im Förderbereichsschlüssel nahe. Konzeptioneller Bezugsrahmen für Menschenrechtsprojekte sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sowie alle weiteren Menschenrechtsabkommen. (MISEREOR 2006:39)

Konstitutiv gemäß des Orientierungsrahmens (S. 40) ist, dass „Menschenrechtsarbeit [...] immer in Bezug zu staatlichem Handeln oder Unterlassen steht oder aber zu solchem internationaler Akteure, wie Weltbank, Internationalem Währungsfonds, UN-Organisationen [...] und MISEREOR sich in seiner Arbeit vor allem auf die Unterstützung von Zielgruppen konzentriert, deren Menschenrechte begrenzt werden [...] und hierbei den Zielgruppen ein hohes Maß an Eigenverantwortung abverlangt“ (MISEREOR 2006a:39f.). Direktes oder indirektes Ziel des Projektes ist es, staatliches Handeln dahingehend zu beeinflussen, konkrete Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten zu garantieren und umzusetzen. Dies kann argumentativ, über politischen oder öffentlichen Druck und/oder über den Rechtsweg und die juristischen Einklagbarkeit von Menschenrechten erfolgen. Ein Menschenrechtsprojekt zeichnet sich kurz gesagt aus durch:

- den direkten Bezug auf die Menschenrechte als universeller Referenzrahmen
- die Definition des Staates als Pflichtenträger. Über den Staat hinaus rücken inzwischen jedoch andere Akteure ins Blickfeld, deren Handeln oder Unterlassen Menschenrechte befördern oder verletzen (nichtstaatliche Gewaltakteure; internationale Akteure, wie Weltbank, Internationalem Währungsfonds, UN-Organisationen und Unternehmen).

- die unmittelbare Durchsetzung von menschenrechtlichen Zielsetzungen aus dem Bereich der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Das Projekt interveniert auf mindestens einer der drei Ebenen, auf welchen der Staat für die Umsetzung der Menschenrechte verantwortlich ist: Achtung-, Schutz-, Gewährleistungspflicht. Das Projekt thematisiert staatliches (und unternehmerisches) Handeln oder Unterlassen auf kommunaler und/oder nationaler Ebene.

Menschenrechtsbasiertes Entwicklungsprojekt: Menschenrechtsprojekte sind zu unterscheiden von Projekten einer menschenrechtsbasierten Entwicklungsarbeit. Deren Inhalte sind breiter, sie beziehen sich jedoch als Referenzpunkt auch auf Menschenrechte (MISEREOR 2014, S. 5). Prioritäres Ziel der geplanten Maßnahmen sind die Befriedigung der Grundbedürfnisse und die Verbesserung der Lebensbedingungen (Ernährung, Gesundheit, Bildung, Arbeit) armer und ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen. Menschenrechtsarbeit wird häufig in einem strategisch-methodischen „Mix“ mit Entwicklungsarbeit betrieben. Die Umsetzung der menschenrechtlichen Pflichten des Staates ist ein Teilaspekt der unterschiedlichen Maßnahmen.

Diese Definition greift das Querschnittsdenken des Orientierungsrahmens von MISEREOR auf, nach dem die Achtung der Menschenrechte „als unabdingbar für jeden Ansatz menschlicher Entwicklung [betrachtet wird]. Die Menschenrechte sind deshalb Instrument und Ziel menschlicher Entwicklung zugleich.“ (MISEREOR 2006:2f). Armut ist damit zugleich Ursache wie Folge von Menschenrechtsverletzungen und der Menschenrechtsansatz in der Armutsbekämpfung erfordert, „das Recht aller Bürger und Bürgerinnen eines Landes, auch der armen, auf Beteiligung an politischen Prozessen und Entscheidungen zu gewährleisten und sie zu befähigen, die sie betreffenden Entwicklungsprozesse entscheidend mitzugestalten“ und staatliches Handeln entsprechend zu beeinflussen (MISEREOR 2006:12-13). Dies rückt die Zielgruppen als Akteure von Veränderung ins Blickfeld, ein Gedanke, der im Wirkungsgefüge wieder aufgegriffen wird (vgl. Kap. 4.2). Der Menschenrechtsansatz in Entwicklungsprojekten zeichnet sich kurz gesagt aus durch:

- das menschenrechtliche Verständnis von Entwicklung, das Grundbedürfnisse aus den universellen Menschenrechten ableitet und Armut als Folge von Menschenrechtsverweigerung thematisiert
- die Befähigung von Menschen, ihre Rechte zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse einzufordern und staatliche Institutionen dazu zu bringen, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen anzuerkennen und zu erfüllen.

Die Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ von MISEREOR (2014, S. 8f.) beschreibt, dass Projekte mit dem gleichen Oberziel, z.B. der Ernährungssicherung, unterschiedliche Wege beschreiten je nachdem ob es sich um einen Menschenrechtsansatz oder einen Sektoransatz ländlicher Entwicklung handelt. Dies wird veranschaulicht mit folgendem Beispiel:

„Sowohl in einem Projekt der Ländlichen Entwicklung (LE) als auch in einem Menschenrechtsprojekt kann es um Ernährungssicherung gehen. Das Oberziel mutet also zunächst recht ähnlich an, der jeweilige Zugang und **Lösungsansatz** unterscheidet sich allerdings. Ein LE-Projekt sucht klassischerweise die Ertragssteigerung bzw. -sicherung als Ansatzpunkt, während es in dem Menschenrechtsprojekt um die Einlösung staatlicher Verpflichtungen gegenüber Bevölkerungsgruppen geht, die hungern oder in Gefahr sind, ihre Nahrungsgrundlage zu verlieren. Das Recht auf Nahrung umfasst u. a. den Zugang zu Ressourcen, um sich selbst zu ernähren: Land, Saatgut, Wasser, aber auch Kredit. In einem LE-Projekt würden z. B. Bodenverbesserungsmaßnahmen, neue Anbautechniken, Diversifizierung des Anbaus, Sicherung traditioneller Saatgutsorten und Verarbeitung gefördert werden. In dem Menschenrechtsprojekt würden Bauern und Bäuerinnen z. B. befähigt, ihre Landrechte zu formalisieren, um sie vor Enteignung und Vertreibung zu schützen.“

Diese Beschreibung ist hilfreich für das Verständnis der Menschenrechtsarbeit und des erforderlichen Rechtsansatzes in menschenrechtsbasierten Entwicklungsprojekten. In der Praxis stellt sich dieser Gegensatz jedoch selten so konkret und beide Ansätze sind miteinander verwoben. Projekte der ländlichen Entwicklung, die konfrontiert sind mit Vertreibung und Enteignung, sollten einen Menschenrechtsansatz integrieren, sonst sind die anderen Maßnahmen nicht zielführend. Umgekehrt wird ein

Projekt, das nur auf Landrechte fokussiert ist, nicht unbedingt zur Verbesserung der Lebensverhältnisse beitragen. Die Partner in Kamerun, die Menschenrechtsprojekte zugunsten von Häftlingen und Opfern von Menschenhandel durchführen, kombinieren dies mit klassischen Entwicklungsmaßnahmen, etwa um befreiten Kindersklaven eine neue Lebensperspektive zu geben. Kapitel 4.3. wird sich dieser nötigen Verflechtung von Ansätzen widmen.

Beide Projektkategorien der Menschenrechtsarbeit finden sich in der überwiegenden Mehrheit der 301 Projekte der Grundgesamtheit. Bei der Kategorisierung der Projekte in den Fact Sheets gab es aber auch Projekte, die keinen erkennbaren Bezug zu Menschenrechten, auch nicht zu einzelnen WSK-Rechten oder dem Recht auf Partizipation, hatten. Von der Zielsetzung her waren sie durchaus mit Sektorprojekten anderer Förderbereiche vergleichbar. 74 Projekte der Grundgesamtheit wurden nach Analyse der Bewilligungsvorlagen vom Evaluierungsteam daher nicht als Menschenrechtsprojekt bzw. menschenrechtsbasiertes Entwicklungsprojekt klassifiziert. Einschränkend muss hier jedoch festgehalten werden, dass die Bewilligungsvorlagen keine vollständige Darstellung des Projektansatzes enthalten können – der Menschenrechts-Aspekt mag im Projekt vorhanden sein, wird in der Bewilligungsvorlage jedoch nicht hervorgehoben. Von den 117 Projektpartnern, die an der online-Umfrage teilgenommen haben, gaben allerdings 104 (89%) an, einen expliziten Menschenrechtsansatz in ihrer Arbeit zu verfolgen (vgl. Tabelle 19 im Tabellenanhang).

Der Staat als Adressat und Pflichtenträger

Aus der obigen Beschreibung eines Menschenrechtsprojekts geht hervor, dass wesentliche Merkmale der Bezug zu Menschenrechten und der Fokus auf den Staat als Adressat von Rechtserfüllung sind. Aus den Bewilligungsvorlagen wurde abgeleitet, auf welche der drei staatlichen Pflichtenebenen: Achtungspflicht, Schutzpflicht und Gewährleistungspflicht sich das Projekt bezieht. Es ist aber davon auszugehen, dass die Darstellung in den Bewilligungsvorlagen nicht vollständig ist.

Tabelle 6: Bewilligungsvorlagen: Menschenrechtsansatz

	Afrika	Asien	Lateinamerika	International	Gesamt
Anzahl mit Menschenrechtsansatz	51	60	94	22	227
% von Grundgesamtheit	65%	79%	77%	88%	75%
Achtungspflicht des Staates	33	45	66	16	160
Schutzpflicht des Staates	29	44	66	13	152
Gewährleistungspflicht des Staates	42	53	77	19	191

Auswertung der Bewilligungsvorlagen, Mehrfachnennungen möglich

Die Online Umfrage unterstreicht diese strategische Orientierung. Von den 104 Partnern, die laut Umfrage einen expliziten Menschenrechtsansatz haben, verstehen 82 Partner die Einhaltung der staatlichen Verpflichtungen als wichtiges Konzept ihrer Arbeit (vgl. Tabellen 19 und 20 im Tabellenanhang). Offenbar ist die Einforderung staatlicher Verpflichtungen nicht für alle Partner integraler Bestandteil eines Menschenrechtsansatzes. Die Fallstudien haben diese Diskrepanz aber nicht bestätigt.

Art der Menschenrechte, auf die sich die Projekte beziehen

Die Auswertung der Bewilligungsvorlagen ergab, dass politisch-bürgerliche Menschenrechte ähnlich häufig Gegenstand der Arbeit von Partnern sind (286 Nennungen) wie WSK-Rechte (272 Nennungen), während ein gutes Drittel (82 Nennungen) mit gruppenbezogenen Rechten arbeitet. Da in jeder Rechtskategorie Mehrfachnennungen vorlagen, ist die Anzahl der Partner, die sich in ihrer Arbeit auf die Rechte beziehen, geringer. Tabellen 10-12 im Tabellenanhang geben eine detaillierte Übersicht darüber, auf welche Menschenrechte im Einzelnen sich die Partner beziehen.¹⁶

¹⁶ Diese Zuordnung der Projekte auf der Grundlage der Bewilligungsvorlagen bedeutet nicht, dass in allen Projekten ein klarer menschenrechtlicher Bezug erkennbar war. Der Bezug zu den Menschenrechten war häufig implizit, abgeleitet aus der thematischen Fokussierung des Projektes. Häufig

Tabelle 7: Impliziter und expliziter Bezug zu Menschenrechten - Gesamtüberblick

	AF	AS	LA	INT	Gesamt
Politisch-bürgerliche Rechte Anzahl Nennungen*	73	68	98	47	286
WSK-Rechte Anzahl Nennungen*	67	65	125	15	272
Weitere gruppenbezogene Rechte Anzahl Nennungen*	30	27	23	2	82

Auswertung der Bewilligungsvorlagen, *Mehrfachnennungen möglich

Die Tabelle macht deutlich, dass die überwiegende Mehrzahl der Projekte sowohl politisch-bürgerliche Menschenrechte wie auch WSK-Rechte aufgreift (vgl. auch Kap. 5.1).

Bei den politisch-bürgerlichen Rechten, auf die die Bewilligungsvorlagen explizit oder implizit Bezug nehmen, stehen folgende Menschenrechte im Vordergrund: Recht auf Teilhabe/Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten, Recht auf freie Wahlen (57 Projekte), Recht auf rechtsstaatliche Verfahren in Konfliktsituationen und/oder für Verhaftete/Gefangene (49 Projekte), Schutz vor willkürlicher Verhaftung und/oder gewaltsamem Verschwindenlassen (43 Projekte), Gleichheit vor dem Gesetz, Schutz vor jeglicher Art von Diskriminierung, Schutz vor Rassismus (42 Projekte), Recht auf Leben und Unversehrtheit der Person, Recht auf Freiheit und Sicherheit (27 Projekte), Schutz von Minderheiten, deren Rechte zur Ausübung ihrer eigenen Sprache, Religion, Kultur (22 Projekte) und Schutz vor Folter (21 Projekte). Hier gibt es allerdings erhebliche regionale Unterschiede pro Kontinent (vgl. Tabelle 11 im Tabellenanhang).

Bei den WSK-Rechten liegen die Prioritäten auf folgenden Menschenrechten: Landrechte und Recht auf Wasser (69 Projekte), Recht auf Subsistenzsicherung, natürlichen Ressourcenreichtum, Recht auf ausreichenden Lebensunterhalt und angemessenen Lebensstandard (55 Projekte), Recht auf Arbeit, gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (25), Recht auf physische und psychische Gesundheit (25 Projekte), Schutz vor Diskriminierung, gleiche Rechte von Mann und Frau (24 Projekte), Recht auf Wohnraum und Kleidung (24 Projekte) (vgl. Tabelle 10 im Tabellenanhang). Diese Priorisierung ist in allen drei Kontinenten ähnlich.

Bei den gruppenspezifischen Rechten stehen Frauenrechte im Vordergrund (51 Projekte), gefolgt von Kinderrechten (20 Projekte).

Verschiedene Partner beziehen sich auch auf „neue“, summarische Ansätze von Menschenrechten. Dies verdeutlichen auch die Fallstudien. Angeführt wird das „Recht auf Stadt“, ohne zu präzisieren, welche der Menschenrechte (z.B. Recht auf Bildung, auf Wohnraum) unter dem „Recht auf Stadt“ angesprochen werden (P165, P244, P286, P19)¹⁷. Ähnlich verhält es sich bei dem Begriff „Recht auf *decent work*“, ein Kodex der ILO, der aber keine Menschenrechts-Konvention, d.h. kein verbrieftes Recht, ist. Auch unter dem Begriff „*decent work*“ können einzelne Menschenrechte gefasst werden, es sollte aber deutlich sein, auf welche sich der Partner bezieht. In den Feldstudien befragte Partner in den Philippinen und Kamerun verweisen auch auf die UN-Erklärung zum „Recht auf Entwicklung“ als Referenz. Auch das von Partnern angeführte Kollektivrecht „*rights of mother earth*“ (P19) oder das Recht auf eine „saubere und gesunde Umwelt“ (P198, P169), das durch die Ernennung eines „special rapporteur“ vom UN-Menschenrechtsrat 2012 bereits eine gewisse Verbindlichkeit hat, ist noch nicht durch eine Konvention rechtlich verbrieft (Human Rights and the Environment - A/HRC/19/L.8/ Rev.1

wurde in den Vorlagen lediglich auf z.B. WSK-Rechte verwiesen, ohne dass deutlich wurde, auf welches der WSK-Menschenrechte ich dieses Projekt nun bezieht. Dann hat das Evaluierungsteam, basierend auf der thematischen Fokussierung des Projekts, einen impliziten Bezug zu einem bestimmten Recht hergestellt.

¹⁷ Lt. Evaluierung von P19 von 2012, S. 8, führte diese mangelnde Präzisierung zu unterschiedlichen Ansätzen und Missverständnissen in verschiedenen Kontinenten innerhalb dieses internationalen Netzwerks zum „Recht auf Stadt“

vom 20. März 2012)¹⁸. Es gibt verbrieft Menschenrechte und Bewegungen, die spezifische Menschenrechte erst verbrieft wollen (z.B. das Kollektivrecht auf „Umwelt“), oder für spezifische Gruppen einen besonderen Schutzbedarf definieren, so wie 1998 der besondere Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen eingeführt wurde. Dem Evaluierungsteam wurde nicht deutlich, ob die Partner diese neuen postulierten Menschenrechte als einen Beitrag zu einer neuen Normsetzung vorantreiben, oder ob es sich um einen nur politischen, nicht rechtlichen Anspruch handelt.

Menschenrechte und andere verbrieft Rechte

Auch bei den Menschenrechtsprojekten mit einem expliziten Rechtsansatz ist der Bezug auf Menschenrechte nicht immer direkt. Ein Teil der Partner bezieht sich ausdrücklich auf Menschenrechte als international gesetztes Recht (P21, P22, P30, P43, P56, P58, P164, P169, P175, 178, P 194, P195, P232). Aber häufig sind der rechtliche Bezugspunkt nationales Verfassungsrecht und/oder nationale Gesetze, z.B. Gesetze zur politischen Partizipation, Agrarreformgesetze, Arbeitsrecht oder der rechtlich verbrieft Anspruch auf Sozialleistungen. Dies gilt besonders dann, wenn Menschenrechte in nationales Recht überführt wurden. Das vertieft Aktenstudium und die Fallstudien zeigen, dass Partner zuerst Bezug auf nationale Gesetzgebung oder die Verfassung nehmen, bevor sie den Rechtsanspruch mit Verweis auf die universelle Gültigkeit international verbrieft Menschenrechte verstärken (P0, P27, P37, P38, P39, P64, P83, P90, P165, P169, P194, P198, P300). In den Philippinen erachten die Partner es nicht immer als ratsam, sich argumentativ auf Menschenrechte zu beziehen, da dieser Begriff negativ besetzt ist.

“The situation is further complicated by the rather muddled Human Rights concept in Philippine society. “Human Rights” were often referred to during the Marcos regime as a concept to defend the civil-political rights of opponents. Later, they came to be understood as a concept that defends the rights of political opponents to the current holders of power, and were frequently attacked and questioned by their political adversaries, to an extent that some organization do not use the term human rights anymore in their public work or when inviting to workshops, particularly under the current administration where they make the experience in Mindanao that people invited would not come to a human rights workshop. The ESC [Economic, Social and Cultural Human] rights seem not so much affected by this muddled concept according to some interview partners and authors’ understanding of the context.” (Fallstudie Philippinen, S. 21)

In anderen Fällen nehmen Partner ausschließlich Bezug auf nationale Gesetze und deren Umsetzung, die Verbindung zu Menschenrechten bleibt oft unklar (z.B. P96, P119, P120, P140, P148, P281, P158, P283, P286, P288, P289). In Indien erachten es Partner inzwischen nicht mehr als opportun, angesichts zunehmender Einschränkungen des Handlungsspielraums für NRO, von „Menschenrechten“ zu sprechen¹⁹; der Begriff wird ersetzt durch „Verfassungsrechte“. Sie verstehen diese Rechte auch als Menschenrechte, da sich die Verfassung explizit auf Menschenrechtskonventionen bezieht. Dennoch verschwinden „Menschenrechte“ zunehmend aus dem politischen Diskurs der Zivilgesellschaft. Letztlich wird das alle Menschen und Völker umspannende Konzept der Universalität von Menschenrechten auf ein partikulares Konzept „nationaler Gesetze“ reduziert. Dieses Dilemma wurde schon im Orientierungsrahmen erkannt: „Erfolgreiche Menschenrechtsarbeit erfordert daher in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Herangehensweisen. Dies kann auch bedeuten, dass in manchen Kontexten eine "implizite" Menschenrechtsarbeit erfolgsversprechender ist als eine explizite.“ (MISEREOR 2006:33). Gerade in solchen Situation wie in Indien und den Philippinen spielt der Dialog mit den Partnern eine wichtige Rolle, um sich gegenseitig immer wieder zu vergewissern, was das Konzept der Menschenrechte umfasst.

¹⁸ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G12/123/51/PDF/G1212351.pdf?OpenElement>. Website des Experten: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.

¹⁹ In der online-Umfrage wurde aus diesen Gründen der Begriff „Human Rights“ durch „Constitutional Rights“ ersetzt.

Die Fallstudie Kamerun wiederum macht deutlich, dass die dortigen Partner (z.B. P0, P38, P39) Menschenrechte und den Rechtsanspruch eines jeden in ihrer Arbeit zur Bewusstseinsbildung und dem Empowerment der Gemeinden nutzen, aber in ihren Interventionen gegenüber dem Staat oder den Unternehmen weniger mit Menschenrechten argumentieren. Dies gilt insbesondere für Projekte, die sich mit Menschenrechtsverletzungen durch extraktive Industrien befassen. Für die Advocacyarbeit beziehen sich die Partner neben nationalen Gesetzen und Förderverträgen, in denen Pflichten der Unternehmen im Detail definiert sind, auf internationale Leitlinien (EITI (Extractive Industry Transparency Initiative), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, die VGGT der FAO (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security)) und/oder die World Bank Safeguard Policies und versuchen, die Anrainer in der Verteidigung ihrer Rechte zu stärken (P38, P39 der Kamerun-Studie auch P27, P83). Von den oben genannten Richtlinien, die in den letzten Jahren zunehmend menschenrechtliche Standards aufgenommen haben, erachtet die Kamerun-Studie die EITI hinsichtlich der Achtung, des Schutzes und der Verwirklichung der Menschenrechte als weniger geeignet. Partner in den Philippinen (P164, P169) hingegen nutzen die EITI Leitlinien aber, um mehr Transparenz bei den Bergbauunternehmen einzufordern und zu erreichen, dass ein Transparenzgebot in die nationale Gesetzgebung aufgenommen wird. Da die Leitlinien keine normative Kraft besitzen, beziehen sich beide Partner explizit auf Menschenrechtsnormen in ihrer Lobbyarbeit für ein Bergbaugesetz.

Menschenrechte und Menschenwürde

Neben dem legalen Konzept universeller Menschenrechte interpretieren Partner in den Philippinen Menschenrechte auch als ethisch-moralisches Konzept in Anlehnung an die katholische Soziallehre (z.B. das Prinzip der menschlichen Würde, das auch in der Präambel der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aufgeführt ist) oder als „Gott gegebenes Recht“ bzw. „Naturrecht“, das jedem Mensch von Geburt an gegeben ist. In Kamerun und weiteren Ländern verweisen Partner (P39, P57, P58, P68, P89, P93, P167) auf den Begriff der „Menschenwürde“ und die katholische Soziallehre als wichtiges Referenzdokument, heben aber gleichzeitig die Bedeutung hervor, die in diesem Dokument den Menschenrechten zukommt (Kap. 3.2 der Fallstudie Kamerun). In der Bewusstseinsbildung zu den Menschenrechten macht der Bezug auf katholische Soziallehre, traditionelle, ethische und religiöse Wertevorstellungen Sinn, da sich darüber Zusammenhänge, Gemeinsamkeiten und Begründungen herleiten lassen. „Die sich aus den Menschenrechten ergebenden konkreten Verpflichtungen staatlichen Handelns werden in verschiedenen Kulturen unterschiedlich interpretiert, und die Begründungen für den Geltungsanspruch der Menschenrechte in den verschiedenen kulturellen, philosophischen und religiösen Traditionen fallen unterschiedlich akzentuiert aus. Dessen ungeachtet gibt es jedoch einen weitgehend universalen Konsens, dass die Menschenrechte in der Würde jedes einzelnen Menschen begründet und dazu bestimmt sind, diese Würde gegenüber Verletzungen und Bedrohungen durch wen auch immer zu schützen.“ (MISEREOR 2006a:2)

Für die konkrete Menschenrechtsarbeit jedoch ist der Bezug zu dem universellen Referenzrahmen und seinem rechtlich bindenden Status unabdingbar. Denn gerade das ist ja die Stärke der Menschenrechte. „Die Bezugnahme auf die Menschenrechte ist nicht nur ethisch, sondern auch rechtlich bedeutsam, weil die Menschenrechte Normen internationaler Verständigung über geographische und kulturelle Grenzen hinweg sind.“ (MISEREOR 2006a:2)

Interventionsebenen und –raum

60% der Projekte arbeiten laut Bewilligungsvorlagen sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich, bei den übrigen sind deutlich mehr Projekte im ländlichen Raum tätig. Gut 10% sind global tätig, knapp 10% übernational, ein Drittel national, die Hälfte in Regionen wie Provinzen oder Diözesen und ein Drittel nur auf lokaler Ebene.

Tabelle 8: Interventionsraum und Interventionsebene

Anzahl Projekte	Interventionsraum			Interventionsebene					
	Städtisch	Ländlich	Gemischt	Lokal	Provinz/ Diözese	National	Regional/ Kontinental	Global	Keine Angabe
	44	76	176	111	168	111	27	35	5

Quelle: Auswertung der Bewilligungsvorlagen. Bei der Interventionsebene gibt es Mehrfachnennungen. Vgl. Tabelle 16 im Tabellenanhang.

Die subnationale und lokale Perspektive der Mehrzahl der Projekte lässt vermuten, dass bei der Einforderung von Menschenrechten das UN-Menschenrechtssystem mit seinen Institutionen und die Nutzung des UN-Instrumentariums für zivilgesellschaftliche Partizipation bei vielen Projekten nicht unbedingt im Blickfeld sind. Dies lässt sich quantitativ für die Grundgesamtheit der Projekte aber nicht belegen. Aus den Feldstudien geht hervor, dass auch lokale Projekte über Netzwerke von Menschenrechtsorganisationen in die Lobbyarbeit auf internationaler Ebene eingebunden sein können. Dies geht aus den Bewilligungsvorlagen nicht hervor.

Bedeutung des Menschenrechtsansatzes für die Entwicklungs- und Friedensarbeit von MISEREOR

In den Fallstudien wurden ausschließlich Partner evaluiert, die in ihrer Arbeit einen expliziten Menschenrechtsbezug haben. Ihre differenzierten Antworten hinsichtlich der Stärken einer solchen Arbeit ermutigen, den Menschenrechtsansatz in der Entwicklungs- und Friedensarbeit verstärkt zu berücksichtigen, und so die strategischen Optionen für Armutsbekämpfung, Entwicklung und Frieden zu erweitern. Die identifizierten Vorteile können wie folgt zusammengefasst werden:

- ⇒ Ein Rechtsansatz ermöglicht einen klaren Bezugspunkt, basierend auf juristischen Normen. Wenn kodifizierte Menschenrechte in die Verfassung eines Landes aufgenommen wurden, kann in der Argumentation auf das nationale Rechtswesen verwiesen werden. Aus Partner- und Gutachter/innensicht ist der Mehrwert eines Menschenrechtsansatzes aber seine universelle Gültigkeit: Angesichts von strukturellen Defiziten im nationalen Rechtssystem oder Veränderungen im nationalen Kontext kann man auf Normen und Codices des internationalen Rechts und des Menschenrechtssystems zurückgreifen. Dies gibt einen stabilen, universell gültigen Rechtsrahmen und fördert gesellschaftliche Akzeptanz (Zentralamerika: P194, P195; Philippinen: P 164; Kamerun).
- ⇒ Der Bezug auf das internationale Menschenrechtssystem ermöglicht es, die Rechte zu identifizieren, die verletzt werden, und die jeweiligen Menschenrechtsinstrumente auf afrikanischer, amerikanischer oder UN-Ebene zu aktivieren (Kamerun; Philippinen), und erweitert damit die Optionen für die Entwicklungsarbeit und die Arbeit zu extraktiven Industrien.
- ⇒ Inzwischen beziehen sich Regierungen (z.B. Kamerun) in ihren Entwicklungsplänen auf die Menschenrechte und im Besonderen auf die ratifizierten Pakte und Konventionen. Dieser Bezug eröffnet neue Möglichkeiten in der Advocacyarbeit.
- ⇒ Der Menschenrechtsansatz ermöglicht Musterprozesse (z.B. zu Genozid), die als Referenz für weitere Prozesse dienen können. Dies stärkt das Justizwesen und ist gerade in Ländern mit einer hohen Straflosigkeit von fundamentaler Bedeutung (Zentralamerika: P194, P195).
- ⇒ Der Menschenrechtsansatz erweitert die Argumentationslinien: Das Projekt stützt sich nicht nur auf Umweltstudien, sondern bezieht universell gültige Rechte und Rechtsverletzungen ein (Zentralamerika: P198). Auch bei einer Lobbyarbeit, die Verträge oder „weiche“ Richtlinien verwendet, ist eine Argumentation basierend auf den Menschenrechten sehr hilfreich.
- ⇒ Der Bezug auf existierende universelle Rechte gibt den Argumenten und Forderungen eine größere Legitimität (Zentralamerika: P198).
- ⇒ Pflichtenträger wie Sicherheitspersonal und Gefängnispersonal kennen häufig nur die nationalen Rechtsnormen. Diese Rechtsnormen in den Kontext universell gültiger Menschenrechtsnormen zu stellen, wertet diese aus Partnersicht auf und ist für die Sensibilisierung dieser Zielgruppe daher ein Mehrwert (Kamerun, Philippinen).

⇒ Der Bezugsrahmen Menschenrechte ist für die Bewusstseinsarbeit der Zielgruppen bedeutsam. Die Zielgruppen werden zu Rechtssubjekten und verbleiben nicht in der Rolle von Opfern des Schicksals. Gemeinden fühlen sich „empowered“, wenn sie feststellen, dass sie Rechte haben, die nicht verleugnet werden können. Dies gibt den armen und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen Rückhalt, Selbstvertrauen und Würde und motiviert sie in der Auseinandersetzung mit mächtigen Interessengruppen. (Zentralamerika: P194, P198; Philippinen P 164, P165, P169).

Die Philippinen-Studie verweist aber auch auf strategische Herausforderungen bei der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in einem politisch-gesellschaftlichen Kontext, in dem Menschenrechte gesellschaftlich und kulturell nur beschränkt akzeptiert sind und die Bevölkerungsmehrheit Menschenrechtsverletzungen, wie extra-legale Hinrichtungen im Anti-Drogen-Krieg, billigend in Kauf nimmt.

4.2 Das Wirkungsgefüge

Im Verlauf der Deskphase kristallisierte sich mit zunehmender Deutlichkeit ein Wirkungsmodell heraus, das induktiv aus den Projekten gewonnen wurde und sich aus verschiedenen Quellen speist:

- ⇒ Kreuzung der Angaben zu Maßnahmen, Zielen und Zielgruppen aus den Bewilligungsvorlagen der 301 Projekte der Grundgesamtheit (vgl. Tabelle 16 im Tabellenanhang).
- ⇒ Auswertung der Umfrageergebnisse zu den Fragen „Welche Wirkungen wurden erzielt?“ und „Wie wurden die Wirkungen erzielt?“ (vgl. Tabellen 26, 27, 32 und 33 im Tabellenanhang).
- ⇒ Das Wirkungsmodell wurde als Arbeitshypothese für das vertiefte Aktenstudium der 40 ausgewählten Projekte herangezogen, überprüft und ergänzt und im Deskstudien-Bericht niedergelegt.
- ⇒ In den drei Fallstudien wurde dieses Wirkungsgefüge einer nochmaligen Überprüfung durch die Partner unterzogen. Generell konnte seine hohe Akzeptanz bei den Partnern in den Philippinen und Zentralamerika festgestellt werden und eine eher kritische Würdigung in Kamerun. Neben einer Reihe spezifischer Anmerkungen und einer generellen Grundsatzkritik an der Realitätsferne von Modellen (Kamerun) wurden nützliche Ergänzungsvorschläge unterbreitet (vgl. Anhang 8), die weitgehend in das Wirkungsmodell aufgenommen wurden²⁰.

Das folgende mehrfach überprüfte und verfeinerte Wirkungsgefüge (vgl. Abbildung 2) spiegelt die Wirkungslogik des Förderbereichs als Ganzes wider. Es geht davon aus, dass erst durch die Nutzung von Leistungen durch verschiedene Akteure Wirkung entsteht. Insofern unterscheidet es sich von dem Modell eines Wirkungsgefüges in der Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ (MISEREOR 2014, S. 18), das nicht zwischen „Nutzung der Leistung“ und „direkter Wirkung“ unterscheidet. In seiner Komplexität bildet das Wirkungsmodell jedoch eher den systemischen Ansatz eines „Wirkungsgefüges“ ab (und nicht nur von Wirkungsketten), indem intendierte Teilwirkungen in verschiedenen Interventionsbereichen und -ebenen in ihrer Wechselwirkung dargestellt werden.

Das hier vorgeschlagene Wirkungsmodell enthält zentrale Elemente einer Empowerment-Strategie der Zielgruppen (Aufklärung und Bewusstseinsbildung, Fortbildung, Qualifizierung von Führungspersönlichkeiten, Mobilisierung und Organisierung), geht jedoch in den Wirkungssträngen darüber hinaus (vgl. unten). Das Wirkungsmodell macht deutlich, dass die Partner von MISEREOR sich nicht nur als Stellvertreterorganisationen ihrer Zielgruppen verstehen. Ganz im Gegenteil werden die Zielgruppen, die gleichzeitig Opfer von Menschenrechts-Verletzungen und Menschenrechtsverteidiger/innen sind, sowie deren Organisationen, als wesentliche Akteure von Veränderung begriffen. Deren

²⁰ Vorschläge, die zu spezifisch auf ein Projekt bezogen waren, um den gesamten Förderbereich zu repräsentieren, wurden nicht aufgenommen. Ebenso wenig wurden Vorschläge berücksichtigt, Wirkungsstränge komplementärer Sektormaßnahmen, z.B. einkommenschaffender Maßnahmen, einzufügen, da dies die Systemgrenzen des Förderbereichs gesprengt hätte (vgl. Kap. 4.3).

Bewusstseinsbildung, Traumabewältigung und Capacity Development wird als Grundvoraussetzung und Ausgangspunkt für veränderndes Handeln begriffen. Erst wenn die Zielgruppen ihr Wissen nutzen und alleine oder zusammen mit den Partnern aktiv werden und ihre Rechte verteidigen, kann Wirkung in Gang gesetzt werden.

Wichtiger Akteur von Veränderung bleibt aber auch die Partnerorganisation selbst in ihrer Begleitung der Zielgruppen und Rolle als Menschenrechtsverteidiger, aber auch gerade in ihrer wichtigen konzeptionellen und Dokumentationsarbeit. Recherchen, Dokumentation von Rechtsverstößen, Baseline-Studien, Alternativberichte über die Menschenrechtslage für UN-Gremien, etc. bilden unabdingbare Grundlagen, ohne die eine politisch-juristische Arbeit zur Einforderung von Menschenrechten kaum möglich wäre. Daraus folgt, dass die wesentlichen Akteure von Veränderung im Wirkungsgefüge der Projekte die Zielgruppen selbst und deren Organisationen, die Partnerorganisationen/Kirche und deren Netzwerke sowie Akteure auf internationaler Ebene sind. Strategien, die die dargestellten Wirkungen zu erzielen vermögen, können nur auf der Grundlage einer permanenten Kontext- und Risikoanalyse entwickelt werden. Dazu gehören auch Sicherheitsstrategien, die eine langfristige und kontinuierliche Arbeit gewährleisten. Das Wirkungsgefüge stellt sich wie folgt dar²¹:

Grundmuster und Ausgangspunkt I: Bewusstseinsbildung und Capacity Building der Zielgruppen (Frauen und Männer)				
Gesamt Projekte (301)	Afrika (78)	Asien (76)	Lateinamerika (122)	International (25)
Projekte: 248 (82,3%)	59 (75,6%)	73 (96,1%)	111 (91,0%)	5 (20%)
Vertieftes Aktenstudium: 40 Projekte				
<ul style="list-style-type: none"> • Partner bereiten Informationen auf und stellen sie den Zielgruppen zur Verfügung • Zielgruppen (indigene, bäuerliche, traditionelle Gemeinschaften, Basisorganisationen, sektorale Gruppen (Bauern, Fischer, Arbeiter, Gewerkschafter, Wohnungslose, Häftlinge, etc.), Frauen, Jugendliche, lokale Führungspersonen, Gewaltopfer, Einzelpersonen, etc.) sind sensibilisiert, sich ihrer Unrechtssituation bewusst, kennen ihre Menschenrechte (MR) und relevante Gesetze, • Zielgruppen kennen Rechtswege, nationale und internationale Rechtsverfahren und Beschwerdemechanismen zur Durchsetzung ihrer Rechte, • Zielgruppen kennen Mechanismen politischer Partizipation und sozialer Kontrolle, • Sie wissen Vorschläge zu erarbeiten (Verfahren partizipativer Erarbeitung von Entwicklungsplänen, etc.), diese zu verhandeln und kennen Methoden des Lobbying • Sie sind sich traditioneller Gewohnheiten und Gebräuche bewusst, die MR verletzen (z.B. Genitalverstümmelung, Status von Witwen, Erbregelungen, etc.) • Sie sind sensibilisiert für Gendergerechtigkeit und genderbasierte Gewalt, kennen Gewaltmuster • Opfer von politischer, rassistischer und/oder genderbasierter Gewalt sind durch psycho-soziale Betreuung befähigt, von Opfern zu pro-aktiven politischen Akteuren zu werden. • Traumatisierte Personen und Gruppen sind befähigt, soziale Bindungen in der Familie/Gruppe/ Gemeinde wieder aufzubauen. • Führungspersonen, Individuen und Gruppen sind durch Capacity Development befähigt, die Funktion von Rechtspromotor/innen, MR-Aktivist/innen oder Multiplikator/innen auszuüben. • Nicht erfasste Menschen werden registriert und erhalten Ausweisdokumente. (Das wurde nur von einem afrikanischen Partner angeführt, ist aber sehr wichtig: Zielgruppen werden damit erst zu Bürgern und Rechtssubjekten, die Rechte ausüben können). <p>Damit haben die Zielgruppen das nötige Rüstzeug, sich alleine oder zusammen mit dem Partner auf den je unterschiedlichen Ebenen zu engagieren und ihre Menschenrechte zu verteidigen.</p> <p>Von den 248 Menschenrechtsprojekten, die zur Befähigung der Zielgruppen beitragen wollen, bleiben 34</p>				

²¹ Die Zahlen verdeutlichen, wie viele Projekte der Grundgesamtheit und des vertieften Aktenstudiums jeweils in dem Grundmuster bzw. in den Wirkungssträngen aktiv sind. Die befragten Partner der Fallstudien konnten sich in allen Strängen verorten, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und zeitlichem Ablauf.

(13,7%) in ihrer Wirkungsperspektive von der Zielformulierung her auf der Ebene der „Befähigung“ stehen. Zielgruppen werden befähigt, aktiv zu werden, aber ob sie das tun, bleibt abzuwarten.²² Angesichts der Herausforderungen und Risiken im Bereich Menschenrechte wäre es jedoch fahrlässig, sich auf die Arbeit im Grundmuster I zu beschränken und davon auszugehen, dass informierte und ausgebildete Zielgruppen ihre Rechte automatisch verteidigen. Aus Umfrage und Vorlagen wird deutlich, dass sich kaum ein Partner darauf beschränkt, sondern gemeinsam mit den Zielgruppen in mindestens einem weiteren Wirkungsstrang aktiv ist. Im günstigen Falle kommt es hier zu einer fokussierten Kooperation, die sofort oder über Zeit auf Augenhöhe stattfindet.

Die 53 Projekte, die nicht zur Befähigung der Zielgruppen beitragen, sind internationale Projekte (20 Projekte) oder Partner, die nicht auf der lokalen, sondern überwiegend auf der nationalen und internationalen Ebene agieren, oder mit gut organisierten Basisgruppen zu spezifischen Wirkungssträngen zusammenarbeiten.

Grundmuster und Ausgangspunkt II: Recherchearbeit der Partnerorganisationen

Gesamt Projekte (301)	Afrika (78)	Asien (76)	Lateinamerika (122)	International (25)
Projekte: 140 (46,5%)	29 (31,2%)	35 (46,1%)	56 (45,9%)	20 (80,0%)

Vertieftes Aktenstudium: 26 Projekte

Durch Recherche, Dokumentations- und Studienarbeit der Partnerorganisationen

- sind Fälle von MR-Verletzungen in den je unterschiedlichen Bereichen systematisiert und dokumentiert;
- stehen Baseline-Studien zu Wohnverhältnissen in Slums, zu Möglichkeiten des Rechtszugangs für ländliche Bevölkerung, zur Gesundheitsversorgung, etc. zur Verfügung für Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit;
- können evidenzbasierte Rechtsgutachten und Gesetzesentwürfe oder Vorschläge für Verfassungsänderungen im Einklang mit Menschenrechtsnormen erarbeitet werden.
- stehen Studien zur Verfügung über die menschenrechtlichen und ökologischen Konsequenzen von Großprojekten;
- gibt es alternative, menschenrechtsbasierte Konzeptentwicklungen zu Großprojekten und/oder Sektorpolitiken;
- gibt es alternative Berichte (Schattenberichte) zur MR-Situation im Land oder im Bundesstaat, die in entsprechende nationale, kontinentale oder UN-Menschenrechtsgremien eingebracht werden;

Falldokumentation, Recherchen und Studien erfordern eine gewisse Spezialisierung und Fachkompetenz der Partnerorganisation. Dies mag erklären, warum nur 46,5% der Partnerorganisationen eigene Recherchen und Studien durchführen. Dies schmälert aber nicht die Bedeutung, die diese Arbeit für die einzelnen Wirkungsstränge hat. Auffällig ist die hohe Anzahl internationaler Projekte in diesem Bereich.

Wirkungsstrang I: Organisation und Vernetzung

Gesamt Projekte (301)	Afrika (78)	Asien (76)	Lateinamerika (122)	International (25)
Projekte: 213 (70,8%)	35 (44,9%)	65 (85,5%)	99 (81,1%)	14 (56,0%)

Vertieftes Aktenstudium: 36 Projekte

Die Zielgruppen werden aktiv und mobilisieren sich:

- Sie tauschen sich aus und vernetzen sich informell
- Sie organisieren sich zur besseren Interessenvertretung in Basisgruppen, Komitees, grass-root-Organisationen, Bauern- und Indigenenorganisationen, Gewerkschaften, Nachbarschaftsgruppen, Frauen und Jugendorganisationen, Opfergruppen und -organisationen, etc.
- Sie gründen Widerstandsgemeinden
- Mit Hilfe des Partners stärken sie ihre Organisationen organisatorisch, fachlich, politisch-strategisch etc.

²² Es sollte hier berücksichtigt werden, dass Projekte ihre Projektziele häufig auf einer niedrigeren Wirkungsebene formulieren als ihre tatsächliche Arbeit ist. Auch Projekte, die laut Bewilligungsvorlage nur das Ziel haben zu befähigen, mögen in der Realität tatsächlich auch Aktivitäten in den Wirkungssträngen mit den Zielgruppen zusammen vorsehen.

und verfügen über ausreichend qualifizierte Führungspersonen

- Sie treten in organisierter Form für ihre Rechte bei Behörden, Regierung und Unternehmen (von Großprojekten) ein
- Sie bilden Allianzen und zivilgesellschaftliche Netzwerke auf regionaler, nationaler bis internationaler Ebene und erhöhen dadurch ihr politisches Gewicht und ihre Verhandlungsmacht gegenüber staatlichen Instanzen und Unternehmen
- Auch die Partner selbst bilden Allianzen und vernetzen sich national und international, um Synergien mit anderen NRO zu bilden und ihr Handlungspotenzial zu stärken.
- Die Vernetzungen tragen zum gegenseitigen Schutz und Risikominderung bei
- Das politische Gewicht und die Verhandlungsmacht von Partnern und Zielgruppen steigen. Ihre Positionen und MR-Belange werden von Regierung/Behörden/Unternehmen ernst genommen und sie sind als Verhandlungspartner anerkannt
- Zielgruppenorganisationen und Partner vernetzen sich mit internationalen Unterstützerguppen. Dies ermöglicht, Druck von unten wie auch von der internationalen Ebene her aufzubauen und erhöht den Schutz der Menschenrechtsverteidiger/innen (Querverbindung zu II, III und IV).

Es fällt auf, dass dieser Wirkungsstrang in Afrika am wenigsten ausgeprägt ist und in vielen afrikanischen Projekten, ganz im Gegensatz zu Asien und Lateinamerika, als eigener Wirkungsstrang nicht von Bedeutung ist (vgl. Kap. 5.2.2).

Wirkungsstrang II: Partizipation und Lobbying				
Gesamt Projekte (301)	Afrika (78)	Asien (76)	Lateinamerika (122)	International (25)
206 (68,4%)	48 (61,5%)	50 (65,8%)	91 (74,6%)	17 (68,0%)
Vertieftes Aktenstudium: 35 Projekte				
<p>Die Zielgruppen nutzen die erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse und werden aktiv:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sie fordern ihre Rechte ein, erarbeiten lokale Entwicklungspläne oder Sektorvorschläge und bringen ihre Belange in lokale Politikinstanzen ein. • Sie sind an der partizipativen Erarbeitung von Budgets beteiligt. • Sie üben soziale Kontrolle über die Umsetzung von Politik und die Mittelverwendung auf lokaler Ebene aus und erhöhen damit deren Transparenz. • Die Belange der Zielgruppen werden von den lokalen Behörden und Regierungen ernst genommen, diese sind zunehmend bereit, die Belange ihrer Wählerschaft aufzunehmen und legen Rechenschaft ab. • Dadurch verbessert sich die soziale Lage, z.B. Wohnraumsituation und die Versorgung mit Basis- und sozialer Infrastruktur (übergeordnete Wirkung). <p>Organisierte Zielgruppen, Partnerorganisationen und deren Netzwerke werden auf departamentaler, nationaler und internationaler Ebene aktiv:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auf der Grundlage eigener Recherchen und Studien erarbeiten sie Alternativen zu Großprojekten sowie alternative Vorschläge zur Veränderung von Sektorpolitiken bzw. des globalen Entwicklungsplans und bringen diese Vorschläge in die Politik ein; Sie treten in Dialog mit Politik und Unternehmen von Großprojekten. • Sie bringen menschenrechtsbasierte Vorschläge zur Verfassungs- und Gesetzesänderungen und zur Reform von Rechtsnormen ein; die unterbreiten menschenrechtskonforme neue Gesetzesvorschläge (Querverbindung zu Wirkungsstrang IV). • Durch Lobbying auf nationaler Ebene bewirken sie Änderungen von Sektorpolitiken, Entwicklungsplänen, Rechtspolitiken und Gesetzen (Querverbindung zu Wirkungsstrang IV). • Sie tragen zum Gender- und MR-Mainstreaming in allen Politikbereichen bei • Sie monitoren die Umsetzung staatlicher Politik und die Erfüllung staatlicher Pflichten (Achtungs- und Gewährleistungspflicht des Staates). <p>Durch das Lobbying und Advocacyarbeit von Partnern und/oder in Kooperation mit Zielgruppenorganisationen auf internationaler Ebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nehmen ausländische Regierungen und Diplomaten MR-Belange in ihren Politikdialog mit dem betreffenden Land auf. • Werden MR-Belange in Regierungsverhandlungen zu Handels-, Wirtschafts-, Investitions- und Entwick- 				

lungspolitik aufgenommen und Druck auf das betreffende Land ausgeübt.

- Nehmen UN-Organisationen die gemeldeten MR-Verletzungen in ihre Agenda auf und verurteilen das entsprechende Land (Querverbindung zu IV).
- Seitens ausländischer Regierungen und internationaler und UN-Organisationen erhöht sich der politische Druck (Querverbindung zu III und IV).
- Durch Kooperation mit internationalen NRO, Netzwerken und Hilfswerken werden diese zusätzlich aktiviert, ihrerseits gegenüber ihren jeweiligen Regierungen und UN-Organisationen für die MR-Belange ihrer Partner einzutreten.

Dadurch werden Politiker/innen, Beamt/innen und Behörden zunehmend bereit, MR-Belange zu achten und in die politische Agenda aufzunehmen und diskriminierende Praktiken aufzugeben. Politik wird inklusiv und der Staat nimmt seine Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten von MR zunehmend wahr (übergeordnete Wirkung).

Wirkungsstrang III: Öffentlichkeitsarbeit - Herstellen von öffentlichem Druck

Gesamt Projekte (301)	Afrika (78)	Asien (76)	Lateinamerika (122)	International (25)
209 (69,4%)	48 (61,5%)	54 (71,1%)	85 (69,7%)	22 (88%)

Vertieftes Aktenstudium: 33 Projekte

Partner und Zielgruppen werden aktiv:

- Fälle von MR-Verletzungen werden dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht;
- Partner leisten Aufklärungsarbeit in Schulen, Universitäten und Kirche zu Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechten. Schüler, Studenten und Kirchenmitglieder und die Öffentlichkeit allgemein sind sensibilisiert; die gesellschaftliche Unterstützung für Menschenrechtsbelang steigt.
- Die Ergebnisse eigener Recherchen der Partner zu Rechtsverletzungen und Umweltschäden als Folgewirkungen von Sektorpolitiken und Großprojekten und Alternativ-Konzepte werden in die Öffentlichkeit getragen; diese ist sensibilisiert und kennt Alternativen.
- MR-Verletzungen werden durch die öffentliche Meinung verurteilt. Die gesellschaftliche Unterstützung für Menschenrechte wächst.
- Gemeinsame öffentlichkeitswirksame Kampagnen von Partnern/Netzwerken erhöhen den Druck auf Staat, Regierung, Unternehmen und Justiz.
- Auf internationaler Ebene sind ausländischen Regierungen/Diplomaten und internationale/UN-Organisationen über MR-Defizite informiert und alarmiert; sie verurteilen diese und greifen sie in ihren Verhandlungen mit dem entsprechenden Land auf und erhöhen so den politischen Druck (Querverbindung zu II)
- Großprojekte werden in ihren Auswirkungen auf Umwelt, Lebensbedingungen der Anrainer und in ihrer Verletzung von MR zunehmend von der internationalen Öffentlichkeit hinterfragt
- Der nationale und internationale öffentliche Druck auf Regierungen und Unternehmen zur Änderung ihrer Politik und zur Achtung und Gewährleistung von MR steigt (Querverbindung zu II und IV).

Dieser Wirkungsstrang hat v.a. bei den internationalen Projekten große Bedeutung.

Wirkungsstrang IV: Recht

Gesamt Projekte (301)	Afrika (78)	Asien (76)	Lateinamerika (122)	International (25)
123 (40,7%)	31 (39,7%)	36 (47,4%)	51 (41,8%)	5 (20%)

Vertieftes Aktenstudium: 30 Projekte

Die Zielgruppen, Opfer von MR-Verletzungen, nutzen ihr erworbenes Wissen zu Rechten, Rechtswegen und UN-Verfahren sowie weiteren Beschwerdeinstanzen (Inspection Panel der Weltbank oder die Instanzen der OECD-Guidelines) und werden zusammen mit den Partnern und internationalen Organisationen aktiv:

- Sie nutzen die Zugangsmöglichkeiten zu Justiz und die Rechtshilfe- und Beratungsangebote der Partner bzw. Rechtspromotor/innen und zeigen die Täter von Menschenrechtsverletzungen an.
- Sie strengen Verfahren an zur Erlangung von gesetzlich zustehenden Entschädigungsansprüchen, Sozialleistungen und zum Erhalt kollektiver und individueller Landrechte.

- Fälle von Menschenrechtsverletzungen werden gerichtlich verfolgt und Musterprozesse geführt, in deren Folge die Täter verurteilt werden; dadurch sinkt die Straflosigkeit.
- Präzedenzfälle werden in internationale MR-Instanzen eingebracht, von diesen Gerichtsinstanzen akzeptiert und in Musterprozessen verhandelt. Die Präzedenzurteile von Musterprozessen tragen zur menschenrechtlichen Normsetzung bei.
- Nationale Regierungen werden von internationalen Instanzen verurteilt und aufgefordert, ihre Schutz-, Achtungs- und Gewährleistungspflicht von MR nachzukommen und Täter strafrechtlich zu verfolgen. Dies stärkt menschenrechtliche Normsetzung (Querverbindung zu II und III)
- Die Justiz nimmt Menschenrechtsnormen auf: Polizei, Richter und Staatsanwälte und weitere Mitarbeiter/innen des Justizwesens allgemein beachten zunehmend Menschenrechtsnormen. An MR orientierte rechtsstaatliche Verfahren setzen sich in Justiz und Strafvollzug zunehmend durch und werden in Strafprozessen eingesetzt
- Es kommt zu einer zunehmenden Verurteilung der Täter, die Straflosigkeit wird eingedämmt
- MR-Aktivistinnen und -verteidiger/innen, Opfer und Zeug/innen von Menschenrechtsverletzungen sind zunehmend geschützt und können ihre Arbeit frei von (staatlicher) Verfolgung ausüben
- Reformen des Justizsystems, des Strafrechts, des Arbeitsrechts, der Verfassung, von Verordnungen und Gesetzesänderungen enthalten zunehmend MR-Aspekte (Querverbindung zu II).
- Dadurch greift das Rechtssystem zunehmend MR auf und die an MR orientierten Gesetze werden durch die Gerichtsbarkeit und Politik umgesetzt. Der Staat nimmt seine Schutzpflicht ernst, Rechtsstaatlichkeit wird (wieder-)hergestellt (übergeordnete Wirkung).

Die relativ geringe Präsenz des Wirkungsstrangs IV in der Grundgesamtheit der Menschenrechtsprojekte (40,7%) erklärt sich dadurch, dass dieser vor allem in den Projekten von auf Rechtsfragen spezialisierten Partnerorganisationen zu finden ist: Anwaltskollektive, auf Indigenen-, Land- und Wohnrechte spezialisierte Organisationen, etc.

Die Wirkungsstränge können nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern bedingen sich gegenseitig und tragen in ihrer Wechselwirkung zur Potenzierung von Veränderungen bei. Bei der überwiegenden Mehrheit der Projekte findet sich eine Gleichzeitigkeit von Aktivitäten im Grundmuster I mit Maßnahmen in weiteren zwei bis vier Wirkungssträngen²³.

Von der Wirkungserwartung her spielt die Einlösung der staatlichen Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte im Wirkungsgefüge der Menschenrechtsprojekte eine wichtige Rolle. Aus den Bewilligungsvorlagen der 301 Projekte geht hervor, dass 65% (51) der afrikanischen Projekte, 79% (69) der asiatischen Projekte, 77% (94) der Projekte aus Lateinamerika und der Karibik und 88,0% (22) der internationalen Projekte die staatlichen Verpflichtungen gegenüber ihren Regierungen und staatlichen Behörden in der einen oder anderen Weise geltend machen wollen (vgl. auch Tabelle 8 im Tabellenanhang). Die folgenden direkten und indirekten Wirkungserwartungen wurden identifiziert:

- ⇒ Der Staat nimmt seine Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht von Menschenrechten wahr,
- ⇒ An Menschenrechtsnormen orientierte rechtsstaatliche Verfahren bestimmen das Justizwesen und Rechtsstaatlichkeit ist (wieder-) hergestellt,
- ⇒ Gemeinden sind „empowered“ und die Zivilgesellschaft insgesamt ist gestärkt als Gegenüber von Staat und Unternehmen,
- ⇒ Es besteht eine verbesserte Governance und Transparenz basierend auf gesellschaftlichem Dialog,
- ⇒ Menschenrechtsstandards werden an Großprojekte angelegt. Die Menschenrechte der von Großprojekten Betroffenen werden geachtet und die Gewinne für die Entwicklung des Landes und im Sinne der Anrainer eingesetzt.

²³ Das Wirkungsmodell nimmt den Vorschlag von Heinser (2017) nicht auf, einen fünften Wirkungsstrang „Einflussnahme auf die Bevölkerung“ einzufügen. Zum einen ist der konzeptionelle Bezugsrahmen ein anderer (Menschenpflichten des InterAction Council von 1997), zum anderen sind die dort beschriebenen Teilwirkungen zum großen Teil in den Wirkungssträngen 3 und 4 enthalten.

- ⇒ Staatliche (Entwicklungs-) Politik ist inklusiv, an sozialer und Gendergerechtigkeit, an der Versorgung mit sozialer und Basisinfrastruktur und an der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung orientiert.
- ⇒ Rechtsansprüche von Frauen, Minderheiten und sozial Schwachen werden aufgenommen und geachtet
- ⇒ Dadurch haben sich die Lebensverhältnisse von armen und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen insgesamt verbessert.

Abbildung 2 verdeutlicht die Komplexität des Wirkungsgefüges auf einen Blick.

Besonders die befragten Partner in Kamerun sehen das Wirkungsmodell als langfristig angelegten Prozess, der im Grundmuster beginnt. Denkbar ist, dass ein Projekt von drei Jahren lediglich auf dieser Ebene arbeitet, um darauf aufbauend in den Wirkungssträngen aktiv zu werden. Alle in den Fallstudien befragten Partner können sich in allen Wirkungssträngen verorten, wenn auch nicht zur selben Zeit in allen vier und in allen dort aufgeführten partiellen Wirkungen. Mehrheitlich erachten sie es als notwendig, in allen vier Wirkungssträngen tätig zu werden, die als aufeinander aufbauend und sich wechselseitig bedingend betrachtet werden. Das gleichzeitige Wirken in allen vier Strängen bedarf aber, so die Partner, Kooperationen und Synergien mit weiteren Menschenrechtsorganisationen, da dies alleine als nicht machbar erachtet wird. Diesen Bewertungen folgend kann als ein gutes und erfolgversprechendes Menschenrechtsprojekt ein Projekt erachtet werden, dass langfristig und prozesshaft angelegt ist und in Allianz mit anderen Menschenrechtsorganisationen Interventionen im Grundmuster und in allen vier Wirkungssträngen aufnimmt (vgl. Kap. 5.2).

Abbildung 2: Wirkungsgefüge von Menschenrechtsprojekten



Quelle: eigene Darstellung

4.3 Zur Komplementarität von Menschenrechts- und Sektorprojekten

Aus den drei Fallstudien und dem vertieften Aktenstudium geht hervor, dass eine Reihe von Partnern in ihren Projekten komplementär zum Menschenrechtsansatz einen Sektoransatz verfolgt. Die enge Verzahnung von Menschenrechts- und Sektorprojekt wird vor allem in der Kamerun-Fallstudie und dem Votum der Partner, „Sektorstränge“ in das Wirkungsgefüge aufzunehmen, deutlich (vgl. Kap. 4.2). Die Wirkungsstränge „Produktion und Vermarktung“ (49 Projekte) und „Mediation, friedliche Konfliktlösung“ (28 Projekte) waren die beiden „Sektor“-Wirkungsstränge, die am häufigsten in der Grundgesamtheit der Projekte identifiziert wurden (vgl. Tabelle 16 im Tabellenanhang).

Interdependenz von Wirkungserwartungen

Das Erämpfen von Rechten und Rechtsgarantien (z.B. Landrechte) sind häufig die Voraussetzung, dass andere Sektoransätze dauerhaft greifen können. Eine gesunde Umwelt durch ein Verbot des Bergbaus oder ein gesichertes Wohnrecht oder die Verbesserung von Rechten für Strafgefangene schaffen noch keine Einkommen oder verbessern die Lebenslage der armen Bevölkerungsgruppen nachhaltig. Hier bedarf es weiterer komplementärer „Entwicklungsmaßnahmen“. Diese haben aber je eigene Wirkungslogiken. Drei Beispiele mögen die enge Verzahnung verdeutlichen:

- Beispiel 1: Ein Partner in Kamerun (P0) arbeitet mit Strafgefangenen und Gefängnispersonal, um die Rechte für Strafgefangene im Strafvollzug durchzusetzen und die Haftbedingungen zu verbessern. Dazu gehört aus Sicht des Partners, den Häftlingen eine Lebensperspektive zu bieten, um Rückfallquoten zu senken. Neben dem Menschenrechtsansatz bietet der Partner Berufsbildung im Strafvollzug an und fördert einkommensschaffende Maßnahmen. Beides wird als zusammenhängend begriffen und Wirkungen im Bereich Menschenrechte sind ohne Wirkungen zur Einkommensverbesserung nicht denkbar.
- Beispiel 2: Ein Partner in El Salvador (P198) hat erfolgreich ein nationales Gesetz zum Verbot des mineralischen Bergbaus durchgesetzt und damit den Staat zum Schutz der Rechte auf Leben, Gesundheit, Umwelt und Wasser für die umliegende Bevölkerung verpflichtet. Das Verbot hat Gemeinden in der Frage der Einkommenssicherung gespalten. Konfliktschlichtung und alternative Maßnahmen zur Einkommensverbesserung der Anrainer, z.B. durch nachhaltige Landwirtschaft, sind jetzt geboten, damit erkämpfte Menschenrechte und Armutsbekämpfung nicht in Konflikt zueinander geraten.
- Beispiel 3: Ein Partner in Brasilien (P247) setzt sich für rechtlich verbriefte Landtitel für verarmte Kleinbauern ein. Parallel werden die Bauern und Bäuerinnen in nachhaltigen landwirtschaftlichen Anbauweisen unterstützt. Solange die Rechtstitel nicht gewährt werden, greifen diese landwirtschaftlichen Maßnahmen aber nur partiell und Investitionen werden zurückgehalten, die die Produktion erhöhen und die Vermarktung verbessern könnten. Dauert dieser Prozess der Landtitulierungen zu lange, wandern die Bauernfamilien zum Teil in die Städte ab und vergrößern die dortigen Elendsgürtel.

Die Beispiele zeigen, dass der Bezug auf die Menschenrechte und Rechtssicherheit Voraussetzung für Strategien der Befriedigung der Grundbedürfnisse und der Armutsbekämpfung sind bzw. diese begünstigen. Ein erkämpftes Recht zieht aber nicht automatisch Verbesserungen in den Lebensverhältnissen armer, und ausgeschlossener Bevölkerungsgruppen nach sich. Dies zeigt auch die Arbeit des philippinischen Partners P165: Die erfolgreiche Umsiedlung informeller Slumbewohner brachte ihnen nicht mehr Einkommen. Der Partner hat sich hier ganz auf staatliche Maßnahmen gestützt (Rechte-Ansatz), ohne nennenswerten Erfolg. Dies verweist auf die Komplementarität von Menschenrechts- und Entwicklungsarbeit und die Notwendigkeit, unterschiedliche Ansätze strategisch zu verzahnen, um neue Optionen zu gewinnen und Synergien zu schaffen (vgl. Kap. 4.1).

Menschenrechte/Gerechtigkeit und Versöhnung/zivile Konfliktbearbeitung

Im Spannungsfeld zwischen Gerechtigkeit/Menschenrechte und Versöhnung/zivile Konfliktbearbeitung ist festzuhalten, dass die Bedeutung, die der Wirkungsstrang Recht bei vielen Partnern hat, darauf hindeutet, dass sie ein funktionierendes Justizwesen und die Nutzung des Rechtsweges sowohl als Instrumente der Durchsetzung von Menschenrechten wie auch der Gewaltprävention und friedlichen Konfliktbearbeitung sehen und dies nicht als Gegensatz, sondern komplementär wahrnehmen (P22, P104, P140, P164, P30, P43, P64, P232, P6, P178, P183, P193, P215, P227). Diese Komplementarität betont auch der Orientierungsrahmen:

„Die Menschenrechte sind Normen für ein gelingendes Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Interessen. Sie zielen auf eine gewaltfreie Austragung von Konflikten und wollen eine gerechte Partizipation aller Menschen an Ressourcen und die Achtung kultureller Identität als Voraussetzung menschenwürdigen Lebens gewährleisten. Die Umsetzung der WSK- und politisch-bürgerlichen Menschenrechte ist ein unmittelbarer Beitrag dazu, Konfliktursachen zu mindern und Gewaltkonflikte zu deeskalieren und zu verhindern. Eine "Kultur des Friedens", ein gesellschaftlicher Kontext und Strukturen auf der Basis konstruktiver Konfliktbearbeitung sind ein unmittelbarer Beitrag zur Achtung der Menschenrechte. Menschenrechtsarbeit und Konfliktbearbeitung profitieren hier gegenseitig von ihren bisher entwickelten und zukünftig zu entwickelnden Methoden, Instrumenten, Abkommen und Institutionen und ergänzen sich gegenseitig. Der Aufbau gerechter Strukturen, die es ermöglichen, Konflikte (die es immer geben wird und die auch konstruktiv wirken können) ohne Gewalt und mit größtmöglicher Partizipation und Gerechtigkeit zu bearbeiten, sind dabei gemeinsames Ziel.“ (MISEREOR 2006a:34)

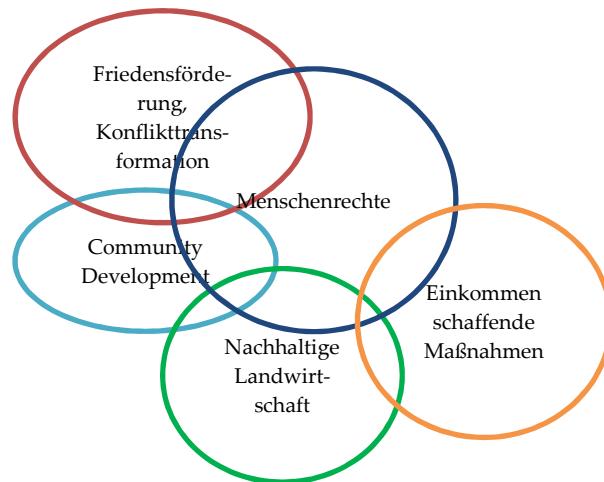
Insbesondere in Projekten afrikanischer kirchlicher Partner geht der Menschenrechtsansatz einher mit Konfliktschlichtung. Verschiedene Partner, die Rechtsberatung und -beistand anbieten, bieten auch andere Verfahren wie Mediation an, um Konflikte auf der Ebene von Familie, Dorf, Kanton etc. gütlich zu regeln. Hier spielen insbesondere die Justitia et Pax Gruppen eine wichtige „Versöhnungs“-Rolle. Kirchliche Partner haben in einigen Ländern Afrikas die Neigung, Dialog den Vorzug zu geben vor gerichtlichen Auseinandersetzungen (P27, P37, P39, P58). Bevor der Rechtsweg eingeschlagen wird, wird versucht, Konflikte auf lokaler Ebene mit anderen Mitteln der friedlichen Konfliktbearbeitung zu lösen. Gerichtsprozesse werden eher als konfliktverschärfend begriffen und das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit ist gering. Diese Partner suchen daher außergerichtliche Vereinbarungen zwischen Opfern und Tätern, die auch eine Entschädigung der Opfer beinhalten. Dies bestätigt auch die Kameron-Feldstudie. Allerdings kommt dies weniger zum Einsatz, wenn es um Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte, Regierungen oder Unternehmen geht (P6, P43, P81, P120, P140).

Partner mit einem expliziten Menschenrechtsbezug nehmen für ihre Analyse den universellen Referenzrahmen der Menschenrechte hinzu. Landnahme, Vertreibung, etc. werden als Rechtsverletzung beschrieben und analysiert und nicht nur als Interessenkonflikt zwischen einer betroffenen Bevölkerung und Unternehmen/Regierungen. Das führt dazu, dass die Partner sich nicht auf vorschnelle „einfache“ Lösungen wie Trainings in Konfliktbearbeitung oder Dialogforen beschränken, sondern an den strukturellen Ursachen arbeiten (P19, P22, P96, P104, P140, P300).

In vielen Kontexten gibt es eine große Asymmetrie/Gefälle von Einfluss und Macht. In Rohstoffprojekten z.B. sehen sich betroffene Bevölkerungsgruppen mächtigen Konzernen und Regierungen gegenüber, die ihre Interessen durchsetzen. Die Partner setzen gerade in diesen Situationen auf die Stärkung der Zielgruppen (Grundmuster I und Wirkungsstrang I, Organisation und Vernetzung, siehe Kapitel 4.2), damit diese den Konflikt aufnehmen und ihre Rechte einfordern können (P19, P21, P104, P140, P178, P183, P215, P225, P227, P270, P40).

Aus systemischer Perspektive scheint uns das folgende Schaubild die enge Verzahnung des Förderbereichs Menschenrechte mit anderen Förderansätzen am besten zu verdeutlichen:

Abbildung 3: Systemperspektive des Wirkungsmodells



Quelle: eigene Darstellung

5 Ergebnisse zur Projektarbeit und Bewertung anhand der DAC-Kriterien

5.1 Relevanz

5.1.1 Relevanz der Projekte bezogen auf den Kontext

Zur Analyse der Relevanz von Menschenrechtsprojekten gehört nach dem Verständnis des Evaluierungsteams eine auf Menschenrechte bezogene Kontextanalyse. Diese liegt in den Anträgen, die im vertieften Aktenstudium geprüft wurden, nur zum Teil vor (22 von 40 Projekten), zum Teil bezieht sich die Kontextanalyse nur auf die soziale Situation der Zielgruppen oder die politische Situation des Landes allgemein oder nationale Gesetze, ohne Bezug zu Menschenrechten, die verletzt werden (18 von 40 Projekten). Angesichts der politischen Tabuisierung des Menschenrechtsbegriffs in Indien, findet sich in den Projektanträgen indischer Partner kein Verweis auf Menschenrechte, lediglich auf nationale Gesetze (P120, P140). Die Ergebnisse zur Risikoanalyse in den Anträgen sind ähnlich gewichtet: nur 25 Projekte thematisieren Risiken, die für Mitarbeitende wie Zielgruppen entstehen können. Die seit Oktober 2015 gültigen Leitfäden für Antragstellung versuchen dem entgegenzuwirken: Informationen zu politischen, wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechten werden in der Kontextanalyse abgefragt sowie eine Einschätzung, welche Risiken der Zielerfüllung entgegenstehen könnten.²⁴ Diese Hinweise sind sehr allgemein gehalten. Eine explizite Kontextanalyse in Bezug auf Menschenrechte oder eine Analyse der besonderen Risiken für Menschenrechtsverteidiger/innen werden nicht thematisiert.

Bei einigen Projekten lag die Vermutung nahe, dass der Partner die Menschenrechtssituation deutlich intensiver analysiert hat als in dem beschränkten Raum eines Projekt-Antrags dargestellt werden kann. Diese Vermutung hat sich in den Fallstudien bestätigt. Die Kontextanalyse in den Projektanträgen der evaluierten neun Projekte ist von sehr unterschiedlicher Qualität. In den Gesprächen mit den Partnern zeigte sich aber, dass diese sehr detaillierte Kenntnisse des politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Kontextes ihrer Zielgruppen in dem jeweiligen Land haben und der (Menschen-) Rechte, die verletzt werden oder geschützt werden müssen. Diese Analysen sind in den wenigsten Fällen in ei-

²⁴ Misereor, Leitfaden zur Antragstellung, 2015, Kap. 1.1 und 3.4

nem Dokument verschriftlicht. Das philippinische Netzwerk P169, in dem die meisten Partnerorganisationen von MISEREOR organisiert sind und das auch eine orientierende Funktion für die Arbeit von MISEREOR im Land hat, hat keine verschriftlichte Kontextanalyse zu Menschenrechten, verfügt aber über wesentliche Kenntnisse zur Menschenrechtssituation in den Philippinen. Bezogen auf den Kontext attestieren die drei Fallstudien den Projektinterventionen der Partner mit einer Ausnahme eine hohe Relevanz. Zweifel wurden in der Kamerunstudie hinsichtlich der Relevanz bestimmter Maßnahmen eines Partners (P37) geäußert (z.B. Wahlbeobachtung, Gefängnisarbeit mit Langzeithäftlingen, extraktive Industrien). Aus der Kontextanalyse war/ist nicht ersichtlich, warum diese sehr unterschiedlichen Tätigkeitsfelder priorisiert wurden. Der Auswahl lagen andere Gesichtspunkte, z.B. persönliche Präferenzen des Leiters, zugrunde.

5.12 Relevanz bezogen auf das Menschenrechtsverständnis

Aus der Perspektive der Relevanz der Projekte des Förderbereichs bezogen auf das Menschenrechtsverständnis fällt die Beurteilung sehr unterschiedlich aus, wie bereits in Kap. 4.1 deutlich wird. Im vertieften Aktenstudium wurden 32 Projekte als relevant, 5 als befriedigend und 2 als „nicht relevant“ bewertet. Ein Projekt konnte nicht bewertet werden. Diese Gesamteinschätzung soll an dieser Stelle anhand der Fallbeispiele der Feldstudien konkretisiert werden. Diese ergeben ein unterschiedliches Bild pro Kontinent und Land.

Die Relevanz ist am deutlichsten in Zentralamerika, wo Menschenrechte als normativer Rahmen eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz besitzen (die nicht unbedingt von den Machteliten in Politik, Wirtschaft und Militär geteilt wird, die diese Rechte immer wieder mit Füßen treten). Beide Partner in Guatemala (P194, P195), die Musterprozesse gegen verantwortliche Politiker und Militärs wegen Völkermordes und wegen des Verschwindenlassens von Oppositionellen während des internen bewaffneten Konflikts initiiert haben, beziehen sich explizit auf die entsprechenden internationalen Menschenrechtskonventionen, das internationale humanitäre Recht sowie auf entsprechende nationale Strafrechtsnormen und Gesetze. Dies gilt auch für die Arbeit des Partners (P194) zur Ahndung von sexuellem Missbrauch an Minderjährigen, die neben nationalen Gesetzen einen klaren Bezug zur internationalen Frauenrechtskonvention und zur Kinderrechtskonvention hat.

Interessant ist das Beispiel des Netzwerkes in El Salvador (P198), das sich zu Beginn nicht als Menschenrechtsorganisation verstand, sondern eher als umweltpolitische und soziale Allianz von Organisationen, die sich gegen die Zerstörung der Umwelt und der Lebensgrundlagen ihrer Zielgruppen in den vom mineralischen Bergbau betroffenen umliegenden Dörfern engagierte. Diese Selbstwahrnehmung änderte sich im Laufe der Auseinandersetzungen zur Verhinderung des Bergbaus, als deutlich wurde, welche grundlegenden Menschenrechte wie das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf Wasser, auf Information, aber auch auf körperliche Unversehrtheit, gegen extralegale Hinrichtungen und Folter verletzt wurden (Fallstudie Zentralamerika, Kap. II.2.2). Alle drei evaluierten Organisationen der Zentralamerika-Fallstudie haben aus menschenrechtlicher Perspektive eine hohe Relevanz.

Weniger eindeutig ist das Bild in den Philippinen, wo die gesellschaftliche Akzeptanz von Menschenrechten zumindest umstritten ist. Die Partner haben einen (Menschen-) Rechtsansatz, verweisen aber nicht alle auf Menschenrechte. Sie nehmen neben dem Rechtskonzept der Menschenrechte auch Bezug zu naturrechtlich begründeten Normen oder zu ethisch-moralischen Wertmaßstäben der katholischen Soziallehre (P164, P165, P169) (vgl. Kap. 4.1). Die Dokumentationsarbeit von Menschenrechtsverletzungen von P164 fußt explizit auf Rechten der internationalen Menschenrechtskonventionen, insbesondere der politisch-bürgerlichen Rechte. P165 bezieht sich in seiner Arbeit zur Sicherung von Wohnraum und Basis-Leistungen für arme Bevölkerungsgruppen und Slumbewohner/innen ausschließlich auf nationale Gesetze. Dadurch wird die Arbeit des Partners zur Durchsetzung angemessenen Wohnraums nicht weniger relevant, es fehlt aber der Bezug auf Menschenrechte, die durch die nationalen Gesetze indirekt abgesichert werden. Was den Rechtsrahmen betrifft, nutzt auch P169 in seiner Arbeit mit vom Bergbau betroffenen Gemeinden primär nationales Recht, v.a. in Bezug auf Umweltschutz.

Von ihrer Selbstwahrnehmung her wie auch von der Einschätzung der Gutachter/in der Feldstudie wird die Arbeit der Partner als relevante Menschenrechtsarbeit, entsprechend ihres Verständnisses von Menschenrechten, eingestuft. Der Bezug zu naturrechtlich oder ethisch begründeten Rechten neben den juristisch verbrieften Menschenrechten ist auch ein Weg, gesellschaftliche Akzeptanz für die Werte zu generieren, die auch Grundlage der Menschenrechte sind.

Das Fallbeispiel Kamerun wiederum verdeutlicht, dass aus der Perspektive von Menschenrechten die Arbeit der Partner relevant ist, auch wenn der Bezug zu rechtlich verbrieften internationalen Menschenrechten in der Advocacy-Arbeit nur indirekt ist. Die Partner (P0, P37, P38) beziehen sich in Konzeption und der Bewusstseinsbildung der Zielgruppen auf die international verbrieften Menschenrechte. Für die Lobbyarbeit nehmen sie aber Bezug zu anderen Rechtsnormen, nationalen Gesetzen und internationalen Leitlinien für extraktive Industrien und multinationale Konzerne (vgl. Kap. 4.1).

Allen drei Fallstudien gemeinsam ist, dass bei Interventionen auf nationaler Ebene die Partner immer auch nationales Recht nutzen, insbesondere dann, wenn Rechtshilfe für die betroffene Bevölkerung geleistet wird. Sie nehmen dann Bezug auf international gültige Menschenrechtsnormen, wenn nationales Recht nicht greift oder dieses argumentativ mit Verweis auf universell gültige Rechte verstärkt werden soll (vgl. Kap. 4.1.). Unterschiedlich werden jedoch die Arbeit auf internationaler Ebene und die Nutzung der internationalen Instrumente der Menschenrechtsarbeit gehandhabt (vgl. Kap. 4.1 und 5.2).

Insbesondere Partner, die zu WSK-Rechten arbeiten, engagieren sich gleichzeitig für die Verteidigung der politisch-bürgerlichen Menschenrechte. Dies entspringt weniger konzeptionellen oder strategischen Überlegungen, sondern ist in der Regel dem Kontext von Drohung und Gewalt geschuldet. Im Verlauf der Auseinandersetzungen gegen den Bergbau und für das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf natürliche Ressourcen wie Wasser und Umwelt wurden z.B. in El Salvador Menschenrechtsverteidiger/innen entführt, gefoltert und ermordet. Der Partner hat diese Menschenrechtsverletzungen öffentlich gemacht, den staatlichen Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen und die Bestrafung der Täter (auch über internationale Instanzen) eingefordert und Rechtsbeistand geleistet (P198, ähnlich P227). Die Arbeit von P165 in den Philippinen zeigt, dass ohne eine Garantie von politisch-bürgerlichen Menschenrechten, wie dem Recht auf Partizipation und freie Meinungsäußerung, die WSK-Rechte auf Wohnraum und Basisdienstleistungen wie Wasser schwer durchsetzbar sind (ähnlich P169). Hier besteht eine enge Wechselwirkung beider Rechtskategorien. Diese besteht auch in der Arbeit von P38 mit von Bergbauprojekten enteigneten und vertriebenen Bevölkerungsgruppen in Kamerun. Auch im Bereich der „Transitional Justice“ für Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem internen bewaffneten Konflikt in Guatemala stellt sich über die Entschädigungsforderungen, z.B. Rückgabe von Land, die Verbindung von politisch-bürgerlichen und WSK-Menschenrechten her (P195).²⁵

Sowohl in El Salvador als auch in den Philippinen wird in der Auseinandersetzung um den Bergbau das (Menschen-) Recht auf eine intakte Umwelt angeführt, das als Kollektivrecht bisher noch nicht juristisch verbrieft ist. Im UN-Pakt zu WSK-Rechten ist aber das Recht enthalten, über natürliche Ressourcen zu verfügen. Die Ausübung dieses Rechtes wird mit der Zerstörung der Umwelt aber beeinträchtigt (vgl. auch Kap. 4.1).

Zwischen den drei Fallstudien bestehen erhebliche Unterschiede, was die Anwendung von menschenrechtsbasierten Richtlinien für Unternehmen bei Großprojekten wie Bergbau, Staudämme, etc. betrifft. In El Salvador, wo das Partnernetzwerk (P198) den mineralischen Bergbau als unvereinbar mit den Menschenrechten auf Leben, auf Wasser, auf Gesundheit und auf eine intakte Umwelt erachtet, stellen

²⁵ Vgl, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas 2014

die Richtlinien keine Bezugsgröße dar, da die Kampagne auf ein generelles gesetzliches Verbot des Bergbaus gerichtet war und ein „grüner“ Bergbau abgelehnt wurde. Die Fallstudie zu Kamerun zeigt das Gegenbeispiel. P38 und P39 greifen in ihrer Arbeit explizit auf die Richtlinien der OECD für multinationale Unternehmen und die Weltbank *Safeguard Policies* zurück wie auch auf die Verträge zwischen Unternehmen und Regierung (mit Pflichtenheft hinsichtlich Umwelt, Soziales und Entwicklung). Dabei geht es auch darum, die Betriebsbewilligungen für die Unternehmen dahingehend zu orientieren. P37 ist außerdem Mitglied der Transparenz-Initiative, die hinsichtlich der Menschenrechte aber kaum Verbesserungen bringt (vgl. Kamerun Feldstudie, Kap. 3.2). In den Philippinen werden solche Guidelines im Bergbaukontext diskutiert, um mehr Transparenz zu schaffen (P169), jedoch spielen sie in der praktischen Arbeit der drei untersuchten Partner noch keine große Rolle.

5.1.3 Relevanz bezogen auf die Probleme und Bedürfnisse der Zielgruppen

Die 301 Projekte der Grundgesamtheit haben ein breites Spektrum unterschiedlicher Zielgruppen: sie arbeiten überwiegend mit armen und von Menschenrechtsverletzungen stark betroffenen bzw. besonders gefährdeten Zielgruppen zusammen: z.B. Säuglinge, die für Adoption verkauft werden, von Gewalt, Menschenhandel und Zwangsprostitution betroffene Frauen und Kinder (z.B. P0, P21, P35, P115, P119, P151, P157, P175, P194); (durch Großprojekte) vertriebene oder gefährdete Bevölkerungsgruppen (z.B. P22, P38, P39, P40, P83, P104, P126, P169, P193, P198, P241, P247, P301); bedrohte indigene Völker (z.B. P109, P112, P183, P195, P215, P232, P242, P270, P296); politisch Verfolgte, politische Gefangene und andere Häftlinge (z.B. P0, P29, P37, P45/46, P84, P183, P188, P193, P220, P225, P227), unter sklavenähnlichen Arbeitsbedingungen Arbeitende, Kinderarbeiter/innen (z.B. P53, P97, P117, P124, P156, P158), Menschen mit Behinderungen (z.B. P96, P128), Bevölkerungsgruppen, deren Zugang zu Wohnraum, Bildung, Gesundheitseinrichtungen, staatlichen Sozialleistungen beschnitten ist (P52, P56, P62/63/66, P83, P90, P92, P124, P135, P148, P154, P165, P244). Insofern wird eine dem Auftrag von MISEREOR angemessene Zielgruppe erreicht. Dies haben auch die Fallstudien bestätigt (vgl. unten).

Die Frage, ob diese im jeweiligen Regionalkontext am stärksten von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, kann nicht hinreichend beantwortet werden. Ein Teil der Projekte des vertieften Aktenstudiums achtet gezielt darauf, die am stärksten Betroffenen im Auge zu behalten (z.B. P90, P286, P296). Es gibt aber auch auf nationaler oder diözesaner Ebene arbeitende Projekte, denen es nicht um besondere Zielgruppen geht, sondern um die Verbesserung des Rechtswesens und von Governance allgemein. Diese soll allen Bewohner/innen der Programmregion zu Gute kommen (P43). Auch die Auswahl der Arbeitsregionen und dortigen Zielgruppen erfolgt nicht unbedingt nach dem Kriterium "am stärksten Betroffene", sondern danach, ob es lokale oder diözesane Partnerstrukturen gibt (P27).

Die Projektakten geben nur Antwort darauf, welche besonders betroffenen Zielgruppen der Partner im thematischen Fokus des Projektes gewählt hat. In ihrer Konzentration auf die geplanten Interventionen nehmen sie in den Kontextanalysen der Anträge selten Abwägungen vor, mit wem sie alternativ arbeiten könnten, oder welche Teilgruppen sie nicht erreichen. Es wird nicht deutlich, welche anderen Akteure mit besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen arbeiten, die also MISEREORs Unterstützung nicht benötigen. Eine menschenrechtsbasierten Kontext- und Akteursanalyse der Region bzw. des Landes, die solche Fragen aufgreifen könnte, liegt in den wenigsten Fällen vor (vgl. Kap. 3.2).

Die Fallstudien erlauben dennoch eine Einschätzung, welche Kriterien die Partner für die Auswahl der Zielgruppen anwenden und ob sie mit stark (oder ihrer Meinung nach mit den am stärksten) von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Gruppen arbeiten. Zu den Zielgruppen der evaluierten Projekte gehören: von Rohstoffprojekten bedrohte Gemeinden (El Salvador (P198), Philippinen (169), Kamerun (P38, P39)); Überlebende von Massakern an dem indigenen Volk der Maya, Angehörige von Verschwundenen, minderjährige Opfer sexueller Gewalt (Guatemala (P195, P194)); von Vertreibung und Umsiedlung betroffene Bewohner städtischer Armutssiedlungen (Philippinen (P165)); politische

Gefangene und Öffentlichkeit allgemein (Philippinen (P164)); Strafgefangene und von Menschenhandel betroffene Frauen und Mädchen (Kamerun (P0)).

Unter dem thematischen Fokus eines jeden Projekts spielen die Kriterien „Bedürftigkeit“, Armut, Entrechtung, besondere Betroffenheit von (Menschen-) Rechtsverletzungen bei der Auswahl der Zielgruppen in allen evaluierten Projekten eine wichtige Rolle. Daneben gibt es weitere Kriterien (z.B. Zugang zu den Gemeinden (Risikoeinschätzung, Abgelegenheit der Region), Ansprechpartner, Nachfrage nach Unterstützung seitens der Zielgruppen, Kompetenz, Personal- und finanzielle Kapazität des Partners), die die Auswahl beeinflussen und bestimmte, ebenfalls sehr betroffene Bevölkerungsgruppen, ausschließen können. Schließlich spielt die Interventionsebene (lokal, national, international) eine wichtige Rolle. Folgende Beispiele aus den Fallstudien sollen dies verdeutlichen:

Die Opfergruppen der Maya, denen durch den Prozess gegen führende Militärs wegen Genozids Gerechtigkeit widerfahren und Entschädigung zugesprochen werden soll (P185), gehören zu den am stärksten von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Bevölkerungsgruppen in Guatemala. Das juristische Verfahren, begrenzt auf die betroffene Bevölkerung in der Region Ixil, kann aber nicht alle indigenen Opfergruppen einschließen. Dies würde die Kapazität des Projektes und des Prozesses sprengen. Der Prozess kann aber, falls er gewonnen wird, als Präzedenzfall Signalwirkung für ähnliche Verfahren haben und damit indirekt zu Gerechtigkeit für weitere besonders betroffene Bevölkerungsgruppen beitragen. Allerdings muss festgehalten werden, dass im Bereich der „Transitional Justice“ die Unterstützung durch internationale Geber für Aufklärung, weitere Prozesse und Entschädigungsforderungen rückläufig ist und die Opfergruppen dies nicht alleine leisten können.

In den Philippinen sind nach Einschätzung eines Gesprächspartners derzeit Personen, die im Verdacht der Drogenkriminalität stehen, durch extralegale Hinrichtungen stärker gefährdet als Menschenrechtsverteidiger/innen (P164). Daraus lässt sich jedoch nicht im Umkehrschluss ableiten, dass die Partner von MISEREOR nicht mit am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen arbeiten. Das Kriterium der „Bedürftigkeit“ ist ausschlaggebend für die Wahl der Zielgruppen aller drei evaluierten Partner. Hinzu kommen aber weitere Ausschluss-Kriterien: gesicherter Zugang zu den Familien politischer Gefangener oder Gemeinden (P164, P169), Nachfrage nach Unterstützung seitens der Zielgruppen und Eigeninitiative (P164, P165), Begleitung durch eine lokale Organisation des Netzwerks (P169).

Das Fallbeispiel Kamerun zeigt, wie die Interventionsebene eines Projekts/Partners die Auswahl der Zielgruppen beeinflusst. Als direkte Zielgruppe eines national verfassten kirchlichen Partners (P37) wurden die eigenen dezentralen Organisationsstrukturen definiert, die gestärkt werden sollen. Indirekte Zielgruppe sind die für „Good Governance“ zuständigen staatlichen Institutionen, Medien, zentralafrikanische kirchliche und staatliche Strukturen, zivilgesellschaftliche Organisationen und islamische und protestantische Institutionen. Als Endnutznießer wird schließlich ein Mix von benachteiligten Gruppen aufgeführt wie Häftlinge, von Stammesrecht diskriminierte Frauen, von Rohstoffprojekten betroffene Gemeinden sowie Wähler/innen und Bürger/innen allgemein. Wie diese Auswahl zustande kommt, ist nicht eindeutig. Die Endnutzer werden vom Projekt selbst aber nicht erreicht, dessen Interventionen sich auf die nationale und kontinentale Ebene und die Veränderung der Rahmenbedingungen konzentrieren. Die Arbeit mit den „Endnutznießern“ liegt eher im Verantwortungsbereich der dezentralen Strukturen, die komplementär auf der diözesanen, lokalen Ebene arbeiten. Diese Projekte (z.B. P0) unterstützen direkt die besonders gefährdeten Gruppen wie Häftlinge und deren Familien sowie Opfer von Menschenhandel. Der Fall Kamerun zeigt auch, dass eine genaue Definition der Zielgruppen für die Strategieentwicklung sehr nützlich ist. Die Projekte (P0, P38, P39) grenzen in der Definition ihre Endnutznießer von den Adressaten der Lobbyarbeit oder ihren strategischen Partnern ab. Dadurch wird sehr deutlich, wem gegenüber das Projekt rechenschaftspflichtig ist. Je ungenauer die Zielgruppen definiert sind, desto schwieriger ist es, eine fokussierte Strategie zu entwickeln. P37 ist dafür ein Beispiel.

Die Auswahl der Zielgruppen durch das Partnernetzwerk in El Salvador (P198) erfolgte eher nachfrageorientiert. Von Umweltzerstörungen und Gesundheitsrisiken durch den mineralischen Bergbau direkt betroffene Gemeinden wandten sich an NRO, die in der Region arbeiten, mit der Bitte um Unterstützung ihrer Opposition gegen den Bergbau. Daraus entstand das Partnernetzwerk. Zu den besonders gefährdeten Gemeinden kamen im Verlauf des Prozesses weitere indirekt betroffene Gemeinden sowie Jugendliche als Zielgruppen hinzu. Die Arbeit mit letzteren wie mit der Öffentlichkeit allgemein war aber nicht weniger relevant, um ein Gesetz zum Verbot des mineralischen Bergbaus durchzusetzen, das letztlich nicht nur den besonders gefährdeten Gemeinden, sondern der gesamten Bevölkerung zu Gute kommt.

Aus der Perspektive des Kontextes, der Menschenrechte und der Zielgruppen arbeitet MISEREOR überwiegend mit relevanten Projektträgern zusammen, um unter dem jeweiligen thematischen Fokus den Schutz der (Menschen-) Rechte und die Lebenssituation gefährdeter und besonders gefährdeter Gruppen zu verbessern. Die Relevanz von 32 der 40 Projekte im vertieften Aktenstudium wurde als „gut“, von 5 als befriedigend und nur von 2 als „unbefriedigend“ bewertet. Eines davon wurde als durchaus sinnvoll und wirksam eingeschätzt, jedoch ohne expliziten Bezug zu Menschenrechten (P286). Ein Projekt konnte nicht bewertet werden (P296), da der Projektansatz grundlegend geändert wurde. Die Fallstudien bestätigen dieses überwiegend positive Bild.

In allen vier Fallstudienländern gibt es neben den MISEREOR-Partnern weitere relevante Akteure, die sich mit oder ohne externe Unterstützung für Menschenrechtsbelange einsetzen. Eine Akteursanalyse des möglichen Partnerspektrums im Menschenrechtsbereich in Ländern mit Schwerpunkt „Menschenrechte“ wäre sicherlich hilfreich, geeignete Partner zu identifizieren, soweit die nachfrageorientierte Förderpolitik MISEREORs dies zulässt. In den Fallstudienländern gibt es ebenso weitere, von Menschenrechtsverletzungen betroffene und besonders gefährdete Gruppen und Gemeinden, die nicht von den MISEREOR-Partnern begleitet werden, die aber von anderen Menschenrechtsorganisationen unterstützt werden oder die keinerlei Unterstützung erfahren. Die Gespräche mit Partnern ergaben, dass in der Regel die gefährdeten Gruppen gestärkt werden, die Eigeninitiative für Veränderung zeigen und um Unterstützung nachsuchen. Dies mag die passiven, hoffnungslosesten und schwächsten Gruppen, die keinerlei Resilienz zeigen, ausschließen. Die Fallstudien können hier kein abschließendes Bild geben. Dies erfordert eine detaillierte menschenrechtsbasierte Kontext- und Akteursanalyse.

Gemessen an der Anzahl der von MISEREOR geförderten Menschenrechtsorganisationen in einem Land, z.B. in El Salvador (6) und in Guatemala (12), und angesichts der Schwere und Häufigkeit von Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern wäre es vermessen zu erwarten, dass alleine die von MISEREOR geförderten Interventionen den Herausforderungen der Menschenrechtsarbeit gewachsen sind und nachhaltig zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und der Lebensverhältnisse der Zielgruppen beitragen können. MISEREOR hat nicht die Ressourcen, um flächendeckend Projekte zu finanzieren. Dies stellt sowohl Partner wie Geber vor Herausforderungen. Auf Geberseite sind eine stärkere Förderung von Vernetzungsprozessen oder die Vertiefung einer konzertierten Arbeit und Arbeitsteilung mit anderen Hilfswerken, Kirchen und Ländernetzwerken oder eine gemeinsame Lobbytätigkeit denkbar. Dies wird in Ansätzen z.B. mit Brot für die Welt bereits praktiziert. Auf Partnerseite stellt sich die Frage nach Synergien mit weiteren Akteuren (vgl. Kap. 5.2).

5.2 Interventionsstrategien der Menschenrechtsarbeit

5.2.1 Interventionsstrategien und -instrumente der Projekte und deren Angemessenheit

Angewandte Strategien und Instrumentarien

Aus den Fact-Sheets, der online-Umfrage, dem vertieften Aktenstudium und den Fallstudien kristallisiert sich ein recht einheitliches Bild heraus, was die Strategien betrifft, mittels derer die Partner Ver-

änderungen erzielen wollen. Folgende Strategien werden mit je unterschiedlicher Intensität und zeitlichem Ablauf angewandt:

- a) Strategien des Empowerment der Zielgruppen
- b) Strategien von Organisationsentwicklung und Vernetzung
- c) Recherche-, Dokumentations- und Studienarbeit
- d) Strategien des Lobbying
- e) Strategien der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit
- f) Rechtsberatung und Rechtsbeistand/Verteidigung

Diese Strategien beziehen sich auf die Grundmuster und die verschiedenen Wirkungsstränge des Wirkungsmodells (vgl. Tabellen 13, 21-25, 33-34 im Tabellenanhang). Sie sind, gemessen an der Zahl der Partner, die sie verwenden, unterschiedlich gewichtet. Am bedeutendsten sind Strategien und Instrumente zur Aufklärung, Bewusstseinsbildung, Fortbildung und Befähigung zum eigenen Handeln (Empowerment) der von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Zielgruppen (Grundmuster I im Wirkungsgefüge). Sie werden laut Bewilligungsvorlagen von über 80% der Partner angewandt. In ihrer Bedeutung relativ gleichrangig sind Strategien der „Organisation und Vernetzung“, „Strategien des Lobbying“ sowie „Informations- und Öffentlichkeitsarbeit“, die von knapp Dreiviertel der Partner in der einen oder anderen Weise verfolgt werden. Sie sind damit in den Wirkungssträngen 1-3 des Wirkungsgefüges tätig. Eine geringere Anzahl von Partnern wenden Strategien von Dokumentation und Studien (Grundmuster II des Wirkungsgefüges) sowie der Rechtsberatung und -beistand an (Wirkungsstrang 4 des Wirkungsgefüges). Diese werden v.a. von spezialisierten Fachorganisationen (z.B. Anwaltskollektiven) oder national oder international agierenden Organisationen und Netzwerken angewandt (40-50% der Projekte). Trotz eines gewissen gemeinsamen Grundverständnisses der Partner über die anzuwendenden Strategieebündel machten die Feldstudien und das vertiefte Aktenstudium deutlich, dass es je nach Interventionsebene und thematischer Ausrichtung des Projekts erhebliche Unterschiede gibt, was unter den jeweiligen Strategien zu verstehen ist und welche Elemente angewandt werden. Die Fallstudien machen auch deutlich, dass nicht alle Projekte/Partner klar definierte Strategien haben, mit denen sie ihre Ziele erreichen wollen. Je ungenauer die Zielgruppendefinition, desto ungenauer die Interventionsstrategien. Versatzstücke von Strategien (Politikbeeinflussung, Vernetzung, Dokumentation) sind dann in einzelnen Aktivitäten erkennbar (z.B. P 37 der Kameron-Studie).

Zu a): Nur wenige Projekte haben keinen strategischen Fokus auf *Empowerment* ihrer Zielgruppen. Diese sind vor allem internationale Projekte oder Projekte, die auf nationaler Ebene Lobbyarbeit oder Dokumentationsarbeit leisten. Es besteht große Übereinstimmung, dass Bewusstseinsbildung der Zielgruppen allein nicht ausreicht, um die gewünschten Veränderungen zu erzielen. Nur 34 der 301 Projekte bleiben bei der Bewusstseinsbildung stehen. Die eingesetzten Elemente und Instrumente der Strategie variieren von Partner zu Partner. In Lateinamerika kommen häufig Instrumente der aktionsorientierten „educación popular“ von Paolo Freire zum Einsatz, die von Aufklärung bis hin zur Ausbildung von Führungspersonen und Organisation der Zielgruppen reichen (z.B. P198). Partner in den Philippinen wenden „people-led-approaches“ an (P165). Andere Partner arbeiten mittels Ausbildung von Promotor/innen und Multiplikator/innen oder über lokale Führungspersonen, seien es traditionelle *Leader* oder sich neu herausbildende Führungspersonen (z.B. P169, P198, P194).

Bei Partnern, die mit hoch traumatisierten Zielgruppen arbeiten, geht es erst einmal darum, mittels psycho-sozialer Begleitung die soziale Integrationsfähigkeit und Handlungsfähigkeit dieser Gruppen wiederherzustellen (P0, P195). Unterschiede bestehen hinsichtlich der Anwendung von Instrumenten psycho-sozialer Begleitung, die darauf schließen lassen, dass es kein einheitliches Verständnis gibt, was genau unter psycho-sozialer Begleitung zu fassen ist und ob eine allgemeine Opferbegleitung oder seelsorgerische Betreuung darunter fallen (vgl. Tabellen 13 und 22 im Tabellenanhang). Opferbe-

gleitung hat bisweilen assistenzialistische Züge und kann entgegen der Zielsetzung Abhängigkeiten hervorrufen (P194).

Zu b): Im Bereich „Organisationsentwicklung und Vernetzung“ lassen sich kontinentale Unterschiede feststellen. Diese Strategien sind in Lateinamerika am ausgeprägtesten, in Afrika hingegen weniger bedeutsam. Häufig steht bei afrikanischen (kirchlichen) Partnern die Entwicklung der eigenen Organisationsstruktur (z.B. Justice and Peace Kommissionen) im Vordergrund (z.B. P37) (vgl. Kap. 5.2.3). Bei der Organisationsentwicklung geht es in erster Linie darum, Zielgruppen zu organisieren, bestehende Basisgruppen zu festigen und den Austausch zu fördern, damit sie in organisierter Form ihre Interessen besser artikulieren können und ein stärkeres politisches Gewicht zur Durchsetzung ihrer Rechte haben. Was Vernetzungsstrategien von Zielgruppen und Partnerorganisationen betrifft, so ist das Ausmaß an Vernetzung und arbeitsteiligem Arbeiten unterschiedlich ausgeprägt (vgl. Kap. 5.2.2).

Zu c): Recherche-, Dokumentations- und Studienarbeit zu Menschenrechtsverletzungen, zu Sektorpolitiken und zu extraktiven Industrien und deren Auswirkungen auf die Menschenrechte der Anrainer sind kein Selbstzweck, sondern eng bezogen auf Strategien der Politikbeeinflussung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Rechtsverteidigung und Strafverfolgung. Dokumentationen und Studien sind Voraussetzung für eine profunde Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und eine gezielte Lobbyarbeit. Dokumentationsarbeit von Menschenrechtsverletzungen oder eigene Recherchen bei Prozessvorbereitungen sind besonders in solchen Ländern von grundlegender Bedeutung, in denen die politisch Verantwortlichen Verstöße gegen die Menschenrechte immer wieder leugnen oder der Justizapparat notwendige Ermittlungen verschleppt (z.B. P194, P195).

Zu d): Strategien der Politikbeeinflussung und des Lobbying konzentrieren sich bei vielen Partnern ausschließlich auf die lokale Ebene. Sie bilden Zielgruppen fort, damit sie bestehende Partizipationsmechanismen nutzen, um auf die Politik lokaler Regierungen und Verwaltungseinheiten Einfluss zu nehmen. Weit weniger Projekte haben die Änderung von Gesetzen und nationalen Entwicklungspolitiken im Auge. Die internationalen Projekte zeigen sich mit Strategien z.B. des Lobbying und Monitoring staatlicher Politik vertrauter als manch nationales Projekt.

Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass es unterschiedliche Sichtweisen gibt, was unter „Lobbyarbeit“ zu verstehen ist. Welche Instrumente opportun erscheinen (z.B. Druck oder Dialog) wird vom Kontext, aber auch vom Selbstverständnis des Partners beeinflusst. Im Kontext von Korruption und einer schwachen „governance“ setzt ein philippinischer Partner eher auf Druck (P 165). Dialog und Verhandlung waren unter der linken Regierung in El Salvador hingegen möglich (P198). Andere Partner setzen nur auf Dialog oder auf Beeinflussung von „innen“ durch Partizipation in staatlichen Institutionen (z.B. P37). Ein ausgereiftes strategisches Konzept von Lobbying in all seinen Abstufungen von Dialog zu Druck (z.B. durch Streiks) zeigt die Kamerun-Fallstudie am Beispiel eines Partners (P38). Je nach Situation steht das eine oder andere Element im Vordergrund. Hier sind eine permanente Analyse der eingesetzten Instrumente und eine flexible Anpassung an Kontextveränderungen gefragt.

Zu e): Die Instrumente der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit variieren je nach politischem Kontext. Dazu gehören Arbeit mit (sozialen) Medien, Sensibilisierungsarbeit in Schulen und Kirchengemeinden, Kampagnen, etc. In einigen Ländern, z.B. Indien, ist es schwierig, Kampagnen als Teil von Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen und schon der Begriff „Kampagne“ ist von staatlicher Seite her negativ besetzt. Dies stellt sich z.B. in den Philippinen völlig anders dar, wo Partner gerade auf Kampagnen setzen (P164, P169). Auch in El Salvador verstand sich das Engagement gegen den mineralischen Bergbau als nationale Kampagne. Öffentlichkeitsarbeit ist aber nicht zu jedem Zeitpunkt geboten, z.B. bei der Vorbereitung von Strafverfahren gegen Täter von Menschenrechtsverletzungen, solange diese nicht formell angeklagt wurden (P195). Viele Partner verbinden Informations- und Öffentlichkeit mit Lobbyarbeit.

Zu f): Weniger ausgeprägt sind Strategien der juristischen Beratung und Verteidigung und der Normsetzung. Für diese juristische Arbeit, insbesondere der Verteidigung von Personen und Gruppen, die Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind/waren, sowie der Einflussnahme auf Rechtsnormen, bedarf es spezialisierter Partner mit juristisch ausgebildetem Personal. Elemente dieser Strategie sind z.B. Beratung und Hilfestellung bei der Beantragung z.B. von Landrechten oder Sozialleistungen oder Wohnraum. Andere Partner konzentrieren sich auf Musterprozesse von emblematischen Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen. Diese setzen im Erfolgsfall Normen für weitere Verfahren, an denen sich Folgeprozesse ausrichten können. Wie das vertiefte Aktenstudium und die Feldstudien zeigen, haben sich solche Verfahren aber als sehr langwierig herausgestellt (z.B. P 194, P195, P247) und es ist eine strategische Herausforderung, die Opfergruppen und Zeug/innen immer wieder zu ermutigen und zum Durchhalten zu bewegen (P193, P195). Die Fallstudie Zentralamerika zeigt auch, dass sich Opferbegleitung und Rechtsbeistand für minderjährige Opfer sexueller Gewalt mit einer assistenzialistischen Herangehensweise mischen können (P194).

Von Bedeutung für die eigene Arbeit sind außerdem Sicherheitsstrategien, die aber nicht von allen Partnern gleichermaßen umgesetzt werden (vgl. Kap. 3.3). Neben den obigen für die Menschenrechtsarbeit relevanten Strategien wenden Partner darüber hinaus komplementäre Strategien der Konflikt-schlichtung, der Gemeinwesenentwicklung, der nachhaltigen Landwirtschaft, beruflicher Fortbildung oder einkommensschaffender Maßnahmen an. (vgl. Kap. 4.3).

Lobbying auf internationaler Ebene

Erhebliche Differenzen zwischen den Projekten bestehen in der Anwendung von Instrumenten des Lobbying auf internationaler Ebene und der Nutzung der UN-Menschenrechtsinstrumente und Rechtsinstanzen. Aus den von MISEREOR zur Verfügung gestellten Projektlisten geht hervor, dass nur 22 der 78 ausgewählten Menschenrechtsprojekte in Afrika und sogar nur 13 der 76 asiatischen Projekte eine internationale Perspektive in ihrer Arbeit haben. Angaben zu Lateinamerika waren nicht verfügbar. Die Zahlen aus den Fact-Sheets liegen noch darunter, da die Bewilligungsvorlagen nur wenige Informationen dazu enthalten (vgl. Kap. 4.1 und Tabelle 17 im Tabellenanhang).

Die Fallstudien geben hier ein differenziertes Bild. Nicht alle der befragten Partnerorganisationen kennen das internationale Instrumentarium der Menschenrechtsarbeit und insbesondere die Mechanismen zivilgesellschaftlicher Partizipation, z.B. in den Periodischen Überprüfungsverfahren der UN (Universal Periodic Review – UPR). Auch bei den Gesprächspartner/innen von MISEREOR zeigte sich kein einheitliches Verständnis darüber. Von den Partnern, die das Instrumentarium kennen, nutzen es nicht alle. Darunter sind Partner mit überwiegend lokalem Fokus (P165) oder kleine Organisationen (P194). In Zentralamerika und den Philippinen sind die befragten Partner mehrheitlich in nationalen Menschenrechts-Netzwerken organisiert, über die in der Regel versucht wird, Einfluss auf die internationale Ebene zu nehmen (Verfassen von Schattenberichten, Eingaben und persönliche Präsenz von Repräsentanten des Netzwerks während der Periodischen Überprüfungsverfahren, Zusammenarbeit mit *special rapporteurs*, etc.). Das Monitoring der Umsetzung der UN-Empfehlungen an die jeweiligen Regierungen ist bisher noch schwach (vgl. Kap. II.2 der Philippinen-Studie). In Kamerun sind kirchliche Partner in der Nationalen Kommission für Menschenrechte und Freiheit vertreten, die von der Regierung ins Leben gerufen wurde; ihr Einfluss, z.B. auf die Menschenrechtspolitik oder die Berichte für die UN-Gremien wird jedoch als marginal eingeschätzt.

Die Beteiligungsmodalitäten auf UN-Ebene sind kompliziert und nicht für alle durchschaubar. International und in Lateinamerika gibt es spezialisierte Organisationen, die entsprechende Fortbildungen anbieten und von MISEREOR zum Teil gefördert werden (z.B. P22, P26, P178). Verschiedene Partner haben solche wie auch von MISEREOR organisierte Fortbildungen wahrgenommen (P195, P198, P295, P243). Über die Sinnhaftigkeit und Effektivität von internationalen Interventionen auf UN-Ebene gibt es aber geteilte Meinungen unter den Partnern, zumal die Kosten für eine Präsenz in Genf hoch sind. Kleine Basisorganisationen fühlen sich überfordert und es stellt sich für sie die Frage, wo die begrenzt-

ten Ressourcen und Personalkapazitäten am sinnvollsten eingesetzt werden können. Vorrang vor einem Engagement auf UN-Ebene haben daher in Lateinamerika die kontinentalen Menschenrechtskommissionen und Gerichte, die weit mehr genutzt werden, um Druck auf die nationalen Regierungen auszuüben (z.B. P37, P194, P195, P198).

Angemessenheit und organisatorische Machbarkeit

Die Kombination der unterschiedlichen Strategiebündel, je nach Kontext und Kapazität, wird als angemessen erachtet, Wirkungen in Gang zu setzen. Setzt man „angemessen“ mit „erfolgreich“ gleich, dann gibt die Online-Umfrage Auskunft, welche Strategiebündel am erfolgreichsten waren, um Wirkungen zu erzielen. „Befähigung und Empowerment der Zielgruppen“ rangiert mit 83,5% der Antworten ganz oben, gefolgt von „Organisation und Vernetzung“ mit 55,7%, „Partizipation und Einflussnahme auf Politik“ mit 49,5%, „Herstellen von öffentlichem Druck“ mit 32% und „Rechtsberatung, Rechtsschutz und -verteidigung und Normsetzung“ mit 27,8% der Antwortenden (vgl. Tabelle 34 im Tabellenanhang). Es gibt allerdings erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Bewertung der Strategien „Organisation und Vernetzung“ und „Partizipation und Einflussnahme auf Politik“: Diese werden von asiatischen und lateinamerikanischen Partnern als weit geeigneter bewertet, Wirkungen zu erzielen, als von afrikanischen Partnern. Geteilte Meinungen gab es in der Online-Umfrage hinsichtlich der Strategien zur Beeinflussung von Politik und Normsetzung. Positive wie negative Einschätzungen halten sich die Waage. Hier ist die Abhängigkeit von Kontextentwicklungen besonders deutlich. Interessant ist, dass politischer Dialog in Lateinamerika durchweg negativ eingestuft wurde, Lobby- und Advocacyarbeit jedoch eher positiv (vgl. Tabellen 23-25 im Tabellenanhang).

In den Fallstudien treten regionale Unterschiede hervor, was die Angemessenheit von Strategien betrifft. *Community-based* Empowerment-Ansätze werden generell als sehr angemessen beurteilt, um ein eigenständiges Handeln von Zielgruppen zu bewirken. Das Fallbeispiel Zentralamerika zeigt, dass Lobbying auf nationaler Ebene in Guatemala als nicht machbar bewertet wird, während es in der derzeitigen politischen Konjunktur El Salvadors erfolgsversprechend ist. Die Angemessenheit von politischem Dialog im Rahmen (staatlicher) Partizipationsorgane auf nationaler Ebene (Wahlbeobachtung, Transparenzinitiative) wird in der Kamerun-Fallstudie angezweifelt, da dieser auch entgegen der eigenen Intention Legitimationsinteressen einer korrupten Regierung dienen kann (P37).

Bei wenigen Partnern wurden Strategieelemente identifiziert, die als nicht angemessen beurteilt wurden. Assistenzialistische Ansätze in der Opferbegleitung bewirken Abhängigkeiten der Zielgruppe von der Partnerorganisation und stehen dem Ziel des „Empowerment“ entgegen (P194 der Zentralamerika-Studie, S. 56ff.). In der Philippinen-Studie wird die Angemessenheit der Arbeit eines Partners (P169) mit traditionellen Führungspersonen in vom Bergbau betroffenen Gemeinden problematisiert, da dadurch Aufklärung und Wissen nicht unbedingt bis zur Basis der Gemeinden durchdringen.

Veränderungen der strategischen Prioritäten über die Zeit

Aus dem Studium der Akten und den Feldstudien ergibt sich, dass sich die Strategien vieler Projekte im Laufe der Zeit verändern. Zu beobachten ist eine prozesshafte und flexible Anwendung der oben beschriebenen Strategiebündel in Reaktion auf Kontextveränderungen oder auch auf bereits erzielte Erfolge, die ein Zurückfahren bestimmter Strategien und die Priorisierung anderer erlauben.

In einem Projekt in Guatemala (P195), das ein Rechtsverfahren gegen hohe Militärs wegen Genozids an der Maya-Bevölkerung anstrengt, standen neben dem Rechtsansatz zu Beginn Aufklärung und Organisationsentwicklung der Opfer und potenziellen Zeugen stärker im Fokus als heute. Öffentlichkeitsarbeit hingegen hat derzeit noch keine Bedeutung. Sie könnte kontraproduktiv wirken und Zeug/innen gefährden, da gegen die Täter noch nicht formell Anklage erhoben wurde. Öffentlichkeit soll erst dann unterstützend mobilisiert werden, wenn der Prozess eröffnet ist.

In einem Projekt in Brasilien haben Kleinbauern und -bäuerinnen für Landrechte gekämpft und diese erst nach 13 Jahren erhalten. Die Strategien des Projekts mussten sich der geänderten Situation anpassen.

sen. So hat das Projekt, sobald das Risiko der Vertreibung abgewendet war, in der Zwischenzeit weitere Rechte eingefordert, wie die Rechte auf Grundbildung und Gesundheit, um in der Gemeinde eine soziale Infrastruktur aufzubauen und damit die Bleibeperspektive zu unterstreichen (P247).

Wenn in einem Wirkungsstrang stringent und fokussiert auf ein Ziel hingearbeitet wird und der Partner Rechenschaft über das Erreichte ablegt, kommen neue Elemente und Instrumente dazu. In einer Region in Kenia wurde zunächst Rechtsberatung geleistet, dann kam Rechtsbeistand dazu, dann Musterprozesse und schließlich Advocacy für veränderte Gesetzgebung (P64).

Ein Partner in den Philippinen (P165) veränderte seine strategische Ausrichtung als staatlicherseits das Instrument eingeführt wurde, *people's plans* in Abstimmung mit der staatlichen Verwaltung zu entwickeln. Dies bot informellen Siedler/innen die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, ob sie in der Nähe ihrer bisherigen Siedlung bleiben (und sich an einem Bauprojekt beteiligen) oder in die weitere Umgebung von Manila umsiedeln wollen. Die extralegalen Hinrichtungen im Rahmen der Anti-Drogenkampagne unter Präsident Duterte veranlassten einen anderen philippinischen Partner (P164), diese Fälle in seine Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen aufzunehmen.

Auch der Friedensprozess in Kolumbien führt zu Veränderungen der Strategien (P215, P227). Neue Zielgruppen oder Themen oder Instrumente kommen hinzu, andere werden eingestellt, oder die Beeinflussung staatlicher Stellen wird verstärkt oder auf die internationale Ebene verlagert (P14, P43, P96, P109, P120, P158, P188, P215, P289). Staatliche Repression kann dazu führen, dass der Partner viel weniger öffentlichen Druck ausüben kann als vorher (P30). Wieder andere Partner verbinden Graswurzelarbeit, aus der sie Stärke gewonnen haben, später mit Lobbyarbeit (P27, P151, P225) und/oder mit Rechtsarbeit (P158, P225). Generell ist eine hohe Kontextsensibilität der Partner in der Auswahl und Anwendung von Strategien erkennbar. Als Reaktion auf Kontextveränderungen sind Veränderungen in den Strategien und ihre Neuausrichtung unabdingbar. MISEREOR zeigt großes Verständnis für solche Veränderungen, die sich auch auf das gesamte Projekt auswirken können.

5.2.2 Synergien und Arbeitsteilungen mit/zwischen Projekten, Partnern und anderen Akteuren

Das Wirkungsgefüge belegt die Notwendigkeit eines Ineinandergreifens von verschiedenen Handlungskonzepten und Strategien. Die Untersuchung der Projekte zeigt, dass die Partner mit vielen Maßnahmen in mehreren Wirkungssträngen arbeiten. Auch die befragten Partner der Fallstudien machen deutlich, dass es wesentlich ist, alle Strategien kombiniert anzuwenden, dass dies aber gleichzeitig die organisatorischen Kapazitäten übersteigen kann (vgl. Kamerun-Studie, Kap. 4.4). Dies verweist auf die Notwendigkeit von Vernetzung, um Synergien mit anderen Menschenrechtsorganisationen herzustellen. In der online-Umfrage betont die Hälfte aller Antwortenden, dass Vernetzung innerhalb der Zivilgesellschaft mit verschiedenen NRO wesentlich sei (vgl. Tabelle 54 im Tabellenanhang). Die Fallstudie zu Zentralamerika zeigt, dass ein isoliertes Arbeiten leicht zu organisatorischer Überforderung mit negativen Konsequenzen für die Effektivität der Arbeit führt (P194).

Die Fallstudien geben eindrückliche Beispiele der konzertierten Arbeit von Menschenrechtsnetzwerken und des Ineinandergreifens der unterschiedlichen Kompetenzen ihrer Mitgliedsorganisationen. Erfolgreiche Arbeitsteilung und Synergiebildung zeigt die Allianz gegen den mineralischen Bergbau in El Salvador (P198). Darin sind Umweltorganisationen, Menschenrechtsorganisationen, soziale Organisationen des *Community Development*, Jugendorganisationen, Friedensorganisationen, kirchliche wie säkulare NRO zusammengeschlossen, die in unterschiedlichen Regionen des Landes und auf unterschiedlicher Ebene arbeiten (lokal, regional, national). Eine jede Organisation bringt ihr Know-how und ihre spezifischen Kapazitäten in die Arbeit ein: Gemeinwesenentwicklung, Organisation und Bewusstseinsbildung in den Gemeinden, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit auf nationaler Ebene, Konfliktschlichtung, Kooperation mit weiteren Netzwerken, Universitäten, Kirche, Rechtsbeistand, etc. Die dadurch entstandenen Synergien wirken effektivitätsverstärkend.

Die Anti-Bergbau Kampagne eines philippinischen Partnernetzwerks (P169) gibt Einblick in komplementäres Arbeiten auf den verschiedenen Ebenen. Ohne die dezentralisierte Struktur und koordinierte Arbeitsweise über die Basisorganisationen an den Bergbau-Standorten, lokale Organisationen und das landesweite Netzwerk wäre eine Breitenwirkung der Kampagne kaum möglich. Rechtsexpert/innen verstärken die Arbeit der lokalen Organisationen in ihren Standorten und diese wiederum verstärken die nationale Lobbyarbeit, die außerdem koordiniert mit weiteren NRO durchgeführt wird. Ein positives Beispiel für das Ineinandergreifen von lokaler, nationaler und internationaler Ebene und der Vernetzung von Akteuren auf jeder Ebene unter einer gemeinsamen strategischen Orientierung gibt auch die Kamerun-Studie (P39).

Die Kamerun-Fallstudie zeigt aber auch am wenig erfolgreichen Beispiel der strukturell miteinander verwobenen Partner (P0, P37, P38, P39), dass sich durch Koordination und Austausch nach innen zwischen nationaler Ebene und dezentralen Einheiten sowie zwischen letzteren untereinander Synergien nicht von alleine herausbilden. Synergien bestehen auch nicht zwischen den verschiedenen Programmen und Einheiten auf nationaler Ebene, ganz im Gegenteil. Ebenso wenig gibt es ein koordiniertes Vorgehen unter einer gemeinsamen strategischen Orientierung mit anderen kirchlichen Trägern in ein und demselben Arbeitsfeld (z.B. Rechte von Häftlingen). Dies bedarf einer strategischen Planung, die solche Koordination immer wieder stimuliert.

Um ein breiteres thematisches Interventionsfeld abdecken zu können, arbeiten viele Partner arbeitsteilig und komplementär mit anderen NRO, ohne dass dies in eine Netzwerkstruktur mündet. Ein philippinischer Partner nutzt die Forschungsergebnisse oder den Rechtsbeistand und entsprechende Fortbildungen weiterer *likeminded* Organisationen für die eigene Arbeit. Er koordiniert außerdem seine Arbeit mit dem Dachverband einer Allianz armer städtischer Bevölkerungsgruppen, um die weitere Vernetzung von städtischen Basisorganisationen voranzubringen (P165). Ein Partner aus Guatemala (P195), der mit schwer traumatisierten Überlebenden von Massakern arbeitet, hat die Leistungen der Traumabewältigung an eine professionelle NRO ausgelagert, da diese spezialisierten Dienste seine Kapazitäten übersteigen. Für die komplementäre gemeindebezogene Entwicklungsarbeit arbeitet ein anderer Partner (P0) eng mit einer in Partizipationsmechanismen, Gender, Ernährungssicherheit und Umwelt spezialisierten NRO zusammen. Weitere Partner profitieren davon, dass andere Bewusstseinsarbeit und Organisationsarbeit auf lokaler Ebene leisten (P21, P22, P300, P188, P193, P227). Synergien entstehen aber nicht von alleine, sondern müssen strategisch geplant werden. In manchen Ländern unterstützt MISEREOR Vernetzungsprozesse (z.B. die Philippinen), in anderen (z.B. Zentralamerika) haben die Partner Bedarf an weiterer Vernetzung geäußert und diesen über die Feldstudie an MISEREOR herangetragen.

Gerade bei internationalen Projekten (P6, P19, P21, P22, P27, P104, P178) greift die lokale, nationale und internationale Arbeit mehrerer Partner ineinander. Internationale Partner von MISEREOR qualifizieren zum Teil die lokale Arbeit von Partnern, z.B. bei der Selbstorganisation und bei der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen (P19, P27, P104, P178). Andere schützen Menschenrechtsverteidiger/innen auf lokaler Ebene (P5, P6, P7). Auf die nationale Vernetzung von Menschenrechtsorganisationen mit dem Ziel der politischen Einflussnahme auf kontinentaler oder UN-Ebene wurde bereits oben verwiesen.

Vernetzungsprozesse werden von Partnern aber auch kritisch beurteilt. Gerade in repressiven Kontexten funktioniert das Netzwerken z.T. schlecht oder nur über kurze Zeiträume, obwohl es von den beteiligten Menschenrechtsorganisationen als sehr notwendig betrachtet wird. Im Tschad wurden in einer für die *Plateforme Tchad* (europäisches NRO Netzwerk) erstellten Analyse folgende Gründe für die Auflösung von Netzwerken und Kooperation identifiziert: Bedrohung und Einschüchterung, Unterwanderung durch den Geheimdienst, Veruntreuung von Mitteln in Vorhaben von Netzwerken durch Einzelne und die Schwierigkeit/Zurückhaltung, dies in solchen Kontexten zu sanktionieren. Auch internationale Geldgeber trugen das Ihre dazu bei: Ausschreibungsverfahren oder Kooperati-

onsverfahren, in denen lokale NRO als Auftragnehmer in Projekte internationaler Organisationen eingebunden sind, oder der Trend hin zur Einzelprojektförderung haben Konkurrenzsituationen unter den NRO geschaffen. Der MISEREOR Partner war in den 90er Jahren ein Motor für Kooperation und arbeitet heute eher isoliert (P30).²⁶

5.2.3 Akteursbedingte Unterschiede in den angewandten Strategien

In der Projektdatenbank sind von den 295 Projektträgern, die nach ihrem Kirchenbezug eingeordnet werden konnten, 180 (60%) Partner gemeinnützige zivilgesellschaftliche Organisationen und 3 nicht-christliche religiös motivierte Träger. 112 (37%) sind kirchliche Träger, davon 91 katholische Kommissionen oder Fachstellen, 15 Teil der katholische Kirche (i.d.R. Diözesen) selbst und 5 kirchennahe Organisationen.²⁷ Im Vergleich der Kontinente gibt es in Afrika proportional die meisten kirchlichen Partner (61,5% der 78 Partner), gefolgt von Lateinamerika (37,4% der 123 Partner) und Asien (17% der 76 Partner). Von den 25 internationalen Projekten haben fünf kirchliche Träger (vgl. Tabelle 15 im Tabellenanhang).

Im Vergleich mit den anderen Kontinenten arbeiten kirchliche Partner in Afrika weniger im Wirkungsstrang Recht, und wenn, dann eher im Bereich Rechtsberatung. Dialog und Konfliktschlichtung haben klaren Vorrang vor Gerichtsverfahren, die als eher konfliktverstärkend angesehen werden (P0, P81). P0 setzt daher zuerst auf außergerichtliche Einigungen, die es auch erlauben, dem Schuldigen, in diesem Fall Menschenhändlern, Entschädigungen für die Opfer abzutrotzen (siehe auch Kap. 4.3). In ihrem Engagement, die Rechte für ihre Zielgruppen durchzusetzen (z.B. Landrechte, Minderheitenrechte, politisch-bürgerliche Menschenrechte), strengen kirchliche Partner in Lateinamerika und Asien eher entsprechende Gerichtsverfahren an (z.B. P195 der Fallstudie Zentralamerika, auch P247, P295). Gerichtsprozesse und Dialog/Verhandlungen mit staatlichen Behörden halten sich die Waage. In Indien gibt es Beispiele für juristische Menschenrechtsarbeit kirchlicher Partner, in denen Prozesse gegen den Staat geführt werden (P120, P134: laufende Evaluierung). Dialog und Konfliktschlichtung versus Gerichtsverfahren sind also keine Unterscheidungsmerkmale zwischen kirchlichen und säkularen Trägern, eher zwischen den Kontinenten.

Wie bereits ausgeführt, agieren weniger als 50% der Projekte afrikanischer Partner im Wirkungsstrang Organisation und Vernetzung (vgl. Kap. 4.2). Dafür scheint es zwei Gründe zu geben. Viele der kirchlichen Projekte in Afrika bauen auf organisatorischen Strukturen innerhalb der Kirche auf, z.B. *Justitia et Pax*-Gruppen in den Gemeinden. Diese Gemeinde-basierten kirchlichen Strukturen sollen gestärkt und vernetzt werden. Als Projektziel und strategische Ausrichtung wird daher häufig genannt, die eigenen kirchlichen Strukturen zu stärken. Dies belegt anschaulich die Feldstudie Kamerun. Es werden dann keine neuen, eigenen Organisationen der Zielgruppen aufgebaut (z.B. P37, P58, P75, P79, P81, P85, P91). Es gibt aber auch unter kirchlichen Partnern in Afrika Gegenbeispiele (P38). Kirchliche Organisationen in Lateinamerika agieren hier völlig anders. Die Pastorkommissionen für Land oder Fischer oder die Kommission für indigene Völker in Brasilien setzen explizit auf die Organisation und Vernetzung ihrer Zielgruppen in eigenen Basisorganisationen (z.B. P247, 270, auch P296). Auch hier liegen die Unterschiede eher zwischen den Kontinenten.

Die Menschenrechtsarbeit kirchlicher Träger weist bisweilen assistenzialistische Züge auf: In ihrer Fürsorgepflicht für die Armen und Entrechteten wird den Zielgruppen Hilfe angeboten und sie werden betreut statt organisiert und „empowered“. Assistenzialistische Elemente finden sich aber auch in

²⁶ Diese Entwicklung in der Geberlandschaft trifft nicht auf MISEREOR zu. MISEREOR ist im Tschad eines der sehr wenigen internationalen Hilfswerke, die Partnern ermöglichen, ihre eigenen Schwerpunkte zu setzen und Strategien zu entwickeln.

²⁷ Diese Zahlen basieren auf der Analyse der Projektlisten. Es muss jedoch festgehalten werden, dass unter den 180 gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Organisationen auch viele kirchliche Organisationen sind, die sich legal als NRO konstituiert haben. Bei der Feldstudie Philippinen stellte sich heraus, dass zwei der besuchten Partner als nicht-kirchlich eingestuft waren, aber einen starken kirchlichen Bezug hatten, also zumindest als kirchennah zu gelten hätten. Diese Erfahrung führt zu der Vermutung, dass der Anteil kirchlicher Partner höher ist als hier angegeben.

Projekten säkularer Träger, wie die Fallstudie Zentralamerika zeigt (P194), so dass dies auch nicht unbedingt ein akteursbedingtes Unterscheidungsmerkmal ist. Der konzeptionelle Bezug der Arbeit richtet sich in einigen kirchlichen Projekten außerdem stärker an der katholischen Soziallehre als an Menschenrechten aus (P57, P58, P68, P89, P93, P167). Argumentativ nehmen aber auch säkulare Projekte Bezug auf ethisch-religiös oder naturrechtlich begründete Rechte statt den juristischen Rahmen der Menschenrechte (vgl. Kap. 4.1).

Der in der Deskphase entstandene Eindruck, dass viele kirchliche Projektträger in Argumentation und Auftreten dialog- und kompromissorientierter sind als manche zivilgesellschaftliche Organisationen, konnte in den Fallstudien nicht bestätigt werden. In Kamerun finden sich innerhalb der gleichen kirchlichen Struktur Projekte, die ausschließlich auf Dialog setzen, und solche, die stärker konfrontativ angelegt sind (P37, P0). Der Unterschied ist eher der zwischen nationaler und lokaler Ebene, wobei die nationale Ebene dialogorientierter ist. In Zentralamerika gibt es sogar kirchliche Träger, die radikaler und kompromissloser agieren als ihre säkularen Partner (P198). Insgesamt entsteht aus dem Aktenstudium und den Fallstudien der Eindruck, dass sich die Projekte mehr nach der Art der Arbeit unterscheiden, als nach ihrem kirchlichen bzw. säkularen Charakter. Als einzigen Unterschied führt die Kamerun-Studie an, dass es bestimmte Gruppen und Themen gibt, die von Kirchen und kirchlichen Menschenrechtsorganisationen nicht aufgegriffen werden (z.B. die Gruppe der LGBTI), auch wenn diese Gruppen besonders stark von Menschenrechtsverletzungen bedroht sind.

Signifikante Unterschiede in Strategiewahl und Arbeitsweise zwischen Partnern mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen (z.B. Netzwerk versus NRO) konnten nicht festgestellt werden.

5.3 Effektivität

Menschenrechtsprojekten ebenso wie Projekten von Friedensförderung, Demokratieentwicklung oder kultureller Entwicklung wird häufig zugeschrieben, dass ihre Wirkung und Wirkungsweise besonders schwierig zu planen und zu erfassen sei. Gemeinsamer Nenner vieler dieser Arbeitsgebiete ist ihre Komplexität. Die Unterscheidung der Domänen Einfach, Kompliziert und Komplex wird in der Literatur unterschiedlich definiert. Hilfreich ist die Unterscheidung, nach der sich Wirkungsverlauf und Wirkungserfassung eher standardisiert und vorhersagbar (Einfach), vielfältig, aber durch aufwändige Verfahren beherrschbar (Kompliziert) oder unvorhersehbar und sich im Prozess ständig verändernd (Komplex) gestalten. In komplexen Zusammenhängen treten auch immer wieder neue Phänomene auf (Emergenz).²⁸

Die hohe Komplexität vieler Menschenrechtsprojekte zeigt sich darin, dass sie oft viele Beteiligte haben und auf unterschiedlichen Ebenen arbeiten. Ihr Erfolg unterliegt individuellen und Gruppeneigenschaften. Externe Faktoren können großen Einfluss ausüben und wenig fassbare Aspekte, Beziehungen und Einstellungen spielen eine große Rolle. Menschenrechtsprojekte haben daher oft schwer vorhersehbare Abläufe. Der Projektzyklus von drei Jahren mit der Maßgabe, im Projektzeitraum zu erfüllende Ziele und Indikatoren festzulegen, entspricht nicht unbedingt der Komplexität des Interventionsprozesses und der Wirkungslinien. Es stellt sich daher die Frage nach leistungsfähigen PME-Systemen der Partner, die es ihnen ermöglichen, Veränderungen auf Projektebene und im Projektumfeld zu erkennen und nachzuhalten (vgl. unten).

²⁸ Vgl. Rogers, Patricia (2008): Using Program Theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions, *evaluation* 14 (1); Funnell, Sue, Patricia Rogers (2011): Purposeful Program Theory. Effective use of theories of change and logic models. San Francisco: Jossey Bass; Richard Hummelbrunner, Bernward Causemann, Theo Mutter, Michaela Raab (2013): Systemische Ansätze in der Evaluation, DeGEval Arbeitskreis Entwicklungspolitik, Arbeitspapier 4, Mainz

5.3.1 Wirkungsorientiertes PME-System

Zielsysteme der untersuchten Projekte

Zwischen dem ursprünglichen Projektantrag und dem Projektvertrag findet ein Dialog zwischen MISEREOR und dem Partner statt, in dessen Folge Ziele und Indikatoren gelegentlich verändert werden, um stärker Veränderungen bei Nutzung oder Nutzen der Projektinterventionen zum Ausdruck zu bringen oder Vorgaben zu Formulierung und Anzahl der Ziele und Indikatoren einzuhalten. Das war bei zwölf Partnern aus dem vertieften Aktenstudium und 2 Partnern der Feldstudien in Zentralamerika und Kamerun der Fall. Nicht alle Partner verstehen diese ausgehandelten und vertraglich festgelegten „neuen“ Ziele und Indikatoren als verbindlich, nach denen das Monitoringsystem ausgerichtet werden sollte. Deren Projektberichte beziehen sich weiterhin auf das alte Zielsystem oder einem Mix aus neuen und alten Zielen (z.B. P83, P104, P120, P151 (Vorprojekt), P155). Die Fallstudien zeigen, dass das PME-System der Projekte von einigen evaluierten Partnern als von außen induziert betrachtet wird (fehlende Ownership), das die Komplexität der Arbeit nicht fasst (P164, P165, P169, P194).

Die vertraglich vereinbarten Zielsysteme der Projekte sind je Partner sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sie lassen eine Wirkungskette erkennen von Nutzung der Leistungen durch Zielgruppen hin zu Nutzen und langfristigem Impact (z.B. P21, P43, P64, P151, P158, P247, P270) oder bewegen sich nur auf der *Outcome* Ebene (P22, P96, P109, P164, P193, P286) oder nur auf der Nutzungsebene (P56, P175). Mehrheitlich springen die Projekte zwischen den Ebenen von Aktivität bis Impact hin und her, ohne dass eine klare Hierarchisierung der Ziele oder eine Wirkungskette erkennbar wären. Die Feldstudien bestätigen diesen Trend.

Die Projekte selbst geben folglich nur wenige Hinweise, wie für Menschenrechtsprojekte angemessene Ziele formuliert werden können. In erster Linie geht es darum, Projektziele und das Oberziel in eine Hierarchielinie entlang einer Wirkungskette zu bringen und konkrete und realistische Ziele zu formulieren, damit sie überprüfbar und in einem Drei-Jahreszyklus erreichbar sind. Dies ist aber nichts Spezifisches für Menschenrechtsprojekte. Generell können für die Zielformulierung von Menschenrechtsprojekten dieselben Anforderungen gelten wie für Sektorprojekte. P39, P64 und P155 könnten von ihren Oberziel- und z.T. auch den Projektzielformulierungen her z.B. auch partizipative Stadtentwicklungsprojekte sein.²⁹ Die Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ (2014, 8) verweist darauf, dass Sektorprojekte und Menschenrechtsprojekte das gleiche Oberziel verfolgen können, z.B. Sicherung der Ernährung. Die Unterschiede liegen weniger in der Zielformulierung als in den unterschiedlichen Herangehensweisen, mit deren Hilfe dieses Ziel erreicht werden soll. Diese können sich dann in unterschiedlichen spezifischen Zielen ausdrücken, indem z.B. ein spezifisches Ziel auf Sicherung von Landrechten fokussiert und ein anderes auf Verbesserung der Produktionsverfahren (vgl. Kap. 4.1).

Spezifisch für verschiedene Menschenrechtsprojekte sind jedoch die Schwierigkeit der Temporalität und die Komplexität der Interventionen auf verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national, international). Die Erreichbarkeit von Zielen einer Rechtshilfearbeit zur Erzielung z.B. von Landrechten oder eines Gesetzes zum Verbot mineralischen Bergbaus oder von ‚Transitional Justice‘ in drei Jahren stößt an die Grenzen von Kontextabhängigkeit und Langfristigkeit. Sie liegt noch weniger im Verantwortungsbereich von Projektträger und Zielgruppe (Attribution) als bei vielen anderen Projekten. Verfahren um Landtitel oder Territorialrechte oder juristische Prozesse zur Ahndung von schweren Menschenrechtsverletzungen werden von politischen Machträgern und/oder staatlicher Bürokratie häufig blockiert oder verzögert, so dass sich ein Erfolg erst langfristig einstellt (P194, P195, P198, P247, P270). Die Feldstudie Zentralamerika zeichnet dies in den Lebenslinien der Prozesse eindrücklich nach. Die

²⁹ P64: Oberziel: „Die Lebensbedingungen der Bevölkerung in städtischen Elendsvierteln und informellen Siedlungen Südafrikas verbessern sich spürbar. Handlungsfähige Basisorganisationen, die alle Benachteiligten berücksichtigen, sind an politischen Entscheidungen wirksam beteiligt und können die lokale Entwicklung nach ihren Bedürfnissen mitgestalten“.

Allianz gegen den mineralischen Bergbau (P198) erreichte erst nach 12 Jahren ihr Ziel, den Bergbau durch ein Gesetz zu verbieten. Die Ermittlungen und Prozessvorbereitungen wegen Verschwindenlassens von Gewerkschaftern oder Genozids an der Maya-Bevölkerung gehen nun schon in das 8. bzw. 9. Jahr, ohne dass bisher formell Anklage erhoben wurde (P195, P194). Auch die Philippinen-Feldstudie zeigt solche langwierigen Prozesse bei der Normsetzung (S. 42). Dies erfordert Prozessdenken und Flexibilität auch in der Planung, was über den Projektzyklus von drei Jahren hinausreicht.

Betrachtet man die Projekte als Prozess in einem zeitlichen Verlauf von drei Projektzyklen (9 Jahre), so lässt sich nur in einem Fall (P195) der Feldstudien eine leichte Prozessorientierung in der Planung erkennen (vgl. Anhang 9). Ein Prozessdenken wird bei den Partnern durch die Fixierung auf den 3-Jahreszyklus des Projekts nicht unbedingt gefördert. Außerdem hatten die drei evaluierten Partner der Zentralamerika-Studie zu Beginn mit schnelleren Erfolgen gerechnet, was sich auch in einer mangelnden Prozessplanung niederschlägt. Zu fragen ist aber auch, wie angesichts der Kontextverwundbarkeit eines Interventionsprozesses sein zeitlicher Verlauf mit all seinen Unwägbarkeiten realistisch eingeschätzt werden und in Etappenziele und Plangrößen umgesetzt werden kann. Die Kunst besteht offenbar darin, in der Ziel- und Indikatoren-Definition ausreichend Spielraum für Flexibilität zuzulassen, ohne dass die Ziele unkonkret werden (Beispiele P22, P227, P195, vgl. Anhang 9).

Wirkungsorientiertes M&E in Menschenrechtsprojekten

Die Feldstudien und das vertiefte Aktenstudium von 40 Projekten lassen einige Rückschlüsse zu, wie die Partner die Zielerfüllung überprüfen, Wirkungen reflektieren und gegebenenfalls Anpassungen an Strategien oder gar Zielen vornehmen. Die meisten Partner reflektieren ihre Arbeit in irgendeiner Form. Formuliert Ziele und Indikatoren sind dafür aber nicht immer Richtgröße (vgl. Philippinen-Fallstudie).

Viele Partner wenden wirkungsorientierte M&E-Instrumente an, die sich kaum von Sektorprojekten unterscheiden (z.B. P0, P14, P38, P43, P58, P 83, P90, P120, P140, P188, P232, P247, P270). Sie sammeln systematisch Daten auf der Ebene der Zielgruppen, analysieren den Fortschritt durch periodische Berichte und Gespräche und werten dies in systematischen Reflexionsprozessen aus, um zu lernen. Gängige Tools der Datenerhebung sind Vor-Ort-Besuche, strukturierte Interviews, Fokusgruppendifkussionen und Reflexionsrunden mit den Zielgruppen, Fragebögen, mind-maps, Dokumentation von Daten, periodische interne Berichte und Auswertungstreffen. Darüber hinaus werden Informationen von verschiedenen Zielgruppen, lokalen Partnern, Basisstrukturen, Stakeholders und NRO gesammelt (P58, P83). Interne Monitoring-Treffen werden auch von P6, P158, P164, P215, P296 durchgeführt. Sie finden unterschiedlich häufig statt: monatlich, vierteljährlich, halbjährlich und jährlich. Das Jahrestreffen dient in der Regel einer Selbstevaluierung mit anschließender (operativer) Planung für das Folgejahr (z.B. P178, P225, P227). Wenige Partner haben eine eigene PME-Abteilung (P109) oder bilden für das Projekt eigene M&E Units (P151), die periodisch Bericht erstatten. Einige Partner scheinen über kein PME-System zu verfügen oder haben trotz erhaltener Fachberatung Schwierigkeiten, ein solches aufzubauen (P27, P30, P37, P56, P64, P81, P175, P289). Problematisch wird es, wenn unterschiedliche Geber unterschiedliche M&E-Verfahren und -formate an die Partner herantragen, was diese organisatorisch leicht überfordern kann (P0 der Kamerun-Studie).

Am Beispiel des Partners P38 zeigt die Kamerun-Feldstudie ein effektives wirkungsorientiertes Projektmanagement, das an den beobachtbaren Veränderungen in den Lebensverhältnissen der Zielgruppen (Anrainer extraktiver Großprojekte) ansetzt, periodisch zusammen mit den Zielgruppen die Daten erhebt und dokumentiert, um rechtzeitig mögliche Korrekturen und Strategiewechsel durchführen zu können. Das Monitoring der meisten Partner ist aber überwiegend Aktivitäten zentriert. Die Fortschrittsberichte berichten kaum über erreichte Wirkungen und richten sich häufig nicht an den Zielen und/oder den Indikatoren aus. Aussagen zum Grad der Zielerfüllung bleiben vage (P14, P19, P21, P27, P43, P58, P81, P83, P96, P104, P155, P198, P244, P270, P286, P289, P296, P300). In der Regel

besteht kein besonderes Risiko-Monitoring. Wie die Fallstudien zeigen, werden Risiken aber in periodischen Arbeitssitzungen und bei der Planung von Feldbesuchen diskutiert.

Für Menschenrechtsprojekte spezifisch ist die Schwierigkeit, eine belastbare baseline-Studie mit Zahlen zu erarbeiten. Dies scheint in fragilen Kontexten besonders problematisch. Es gibt keine verfügbaren statistischen Daten: Die Menschenrechtsorganisationen leisten oft selbst Dokumentationsarbeit. Erhebungen sind nicht flächendeckend, sondern nur punktuell und meist auch nicht zum geplanten Zeitpunkt möglich oder gefährlich. Oft muss ein Vertrauensverhältnis zu Zielgruppen aufgebaut werden (P30, P164). Es gibt aber auch Beispiele für gelungene Ausgangsanalysen (P81). Probleme bereitet auch die hohe Fluktuation bei einigen Zielgruppen bzw. die Arbeit mit einer besonders schwierigen sozialen Klientel (Obdachlose). Hier gibt es keine Konstanz (P43, P244).

Insbesondere internationale Projekte und Netzwerke stehen vor der Herausforderung zu erfassen, welche Wirkungen alle ihre Aktivitäten hatten - auf die Mitglieder und allgemein auf die Menschenrechtssituation. Für komplexe Projekte, die auf mehreren Interventionsebenen, von lokal bis international arbeiten, ist die Organisation eines PME-Systems wie auch die Datenerhebung zeitaufwändiger und komplizierter als in einem lokalen Projekt. Es treten Wirkungen auf, die nicht vorhersehbar waren. Ebenso schwierig lassen sich Wirkungen in der Öffentlichkeit erfassen. Kostspielige Surveys kommen hier nicht immer in Frage (P19, P21, P22, P96). Das Fallbeispiel P198 der Zentralamerika-Studie zeigt aber, dass Umfragen in Kooperation mit Universitäten möglich sind.

Die hohe Kontextabhängigkeit von Menschenrechtsprojekten erfordert eine permanente Kontext- und Risikobeobachtung, um neben Risiken auch neue „*windows of opportunities*“ zu erkennen. Wie bei allen Programmen in fragilen und repressiven Kontexten kann der Kontext erreichte Wirkungen wieder zunichtemachen. Insbesondere Veränderungsprozesse auf politischer und gesellschaftlicher Ebene lassen sich oft schwer fassen. Einschätzungen dazu, inwieweit es Fortschritt gab, unterscheiden sich je nach Beobachter/in. Unterschwellige Veränderungen zeigen sich erst zu einem späteren Zeitpunkt in politischen Entscheidungen oder gesellschaftlichen Bewegungen. Neue Regierungen können den Aktionsspielraum erweitern (z.B. die „linke“ Regierung in El Salvador) oder über Jahre erhobene Forderungen umsetzen (z.B. Schließung von Bergwerken in den Philippinen). Diese Unschärfe in der Situationseinschätzung haben Menschenrechtsprojekte, die im politischen Raum tätig sind, mit anderen sehr komplexen Projekten gemeinsam. Sie arbeiten in einem sehr dynamischen Umfeld, das immer wieder die Projektinterventionen tangiert. Dies fördert ein „ad hoc“ Denken und eine „Feuerwehrhaltung“ bei bestimmten Partnern (P56, P90, P155, P247, P270, P225). Andere Projekte erfassen in einem permanenten Prozessmonitoring neue Entwicklungen z.B. zu Mega-Projekten, über Beobachtungsstellen, die auch Entwicklungen berücksichtigen, die außerhalb der Planung des Projektes liegen (P83, P169, P241).

Die Prozesshaftigkeit und Langfristigkeit vieler Veränderungen stellt das Monitoring vor weitere Herausforderungen. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: In diesem Projekt werden Landrechtsverfahren, die im Vorprojekt aufgrund von Verzögerungen seitens staatlicher Behörden nicht abgeschlossen werden konnten, im Folgeprojekt weitergeführt. Sobald die drohende Vertreibung abgewendet ist, aber noch keine Landtitel vergeben wurden, werden andere Rechte eingefordert, z.B. Bildung, Gesundheit, d.h. es wird vom Staat die Bereitstellung sozialer Infrastruktur eingefordert. Gleichzeitig wird daran gegangen, agroökologische Landwirtschaft und Agro-Forstwirtschaft zu verbreiten und Vermarktungsmöglichkeiten aufzubauen. In diesem Prozess, der über mehrere Projektzyklen gehen kann, gibt es politische Rückschläge, oder die Bauern sind demoralisiert und geben auf, oder sie radikalisieren sich und spalten sich. Es gibt auch Personalwechsel bei dem Partner. In diesem Umfeld ist es eine institutionelle Herausforderung, die langfristigen Prozesse, angestrebten wie ungeplanten Wirkungen über die Zeit im Auge zu behalten. Da ist es besonders wichtig, gut zu dokumentieren, ein Wissensmanagement aufzubauen und ein institutionelles Gedächtnis zu schaffen (P247, auch P193).

Die evaluierten Projekte der Philippinen-Fallstudie (insbesondere P165, P169) sind Beispiele für ein gelungenes Prozess-Monitoring. Dies ist wenig formalisiert und funktioniert über regelmäßige Reflektionsprozesse mit den Mitarbeitenden und Netzwerk-Mitgliedern. Die Ziele und Indikatoren des Projekts haben darin einen geringeren Stellenwert als Prozessbeobachtung.³⁰ Strategisches Management der Arbeit scheint in dem komplexen Kontext der Projekte angemessener als ein „nur“ zielorientiertes Projektmanagement, insbesondere auch, wenn die Wirkungen erst im Folgeprojekt sichtbar werden, das vielleicht die Zielformulierung des Vorprojekts nicht mehr aufnimmt. Die auf das Einzelprojekt und die Projektdauer von 3 Jahren bezogenen Berichtsformate von MISEREOR tragen dieser langfristigen Prozesshaftigkeit und der Komplexität der Arbeit vieler Partner nicht Rechnung. Wirkungen z.B. in Normsetzung, die erst langfristig erzielt wurden, werden darin nicht mehr sichtbar.

Partizipation der Zielgruppen am PME

Die Beteiligung der Zielgruppen am PME der Projekte wird von den Partnern unterschiedlich gehandhabt. Mehrheitlich sind sie mehr oder weniger intensiv am PME der Projekte beteiligt (24 Projekten des vertieften Aktenstudiums, P0, P38, P164, P165, P169, P195, P198 der Feldstudien). Was strategische Planung, Zielformulierung und Antragserstellung betrifft, reduziert sich diese Zahl. In einigen Projekten sind sie nicht am PME beteiligt (P14, P37, P56, P58, P64, P90, P96, P194). Die Intensität der Beteiligung variiert je nach Interventionsebene: Je lokaler die Intervention, desto größer die Beteiligung. Kommunikations- und Kooperationsformen sowie Risikofaktoren spielen daneben eine wichtige Rolle. Drei Beispiele aus den drei Kontinenten mögen verdeutlichen, wie die Zielgruppen in verschiedene Phasen des Projektzyklus eingebunden werden.

Beispiel 1: Der Partner P38 bindet die Zielgruppen in den gesamten PME-Prozess ein. Ziele und Indikatoren werden mit Hilfe von Fragen zusammen mit den Zielgruppen entwickelt. Diese erheben einen Teil der Informationen selbst, die sich auf Veränderungen in ihren Lebensverhältnissen beziehen und die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch die Unternehmen. Die Ergebnisse werden vom Projektteam zusammengefasst und mit den Zielgruppen analysiert und eventuelle Korrekturen zusammen besprochen.

Beispiel 2: Bei dem Partner P151 wird das Projektmonitoring und -evaluation von einem "gemeinsamen M&E Team" durchgeführt mit dem Ziel, Transparenz über das Projekt herzustellen und die Vertreter/innen der Basisgruppen als Ressource-Person einzubinden. Dem M&E Team gehören Vertreter/innen von Gemeindegruppen und Überlebendengruppen, von lokalen Regierungsstellen, von NRO und Menschenrechtsorganisationen (auf Distriktebene) und Vertreter/innen des Partners an.

Beispiel 3: Mit der Dezentralisierung des Leitungsstils eines Partners (P296) wurden Partizipationsmechanismen für die Zielgruppen geschaffen. In sechs der Regionen, in denen der Partner arbeitet, werden die lokalen Einheiten sowie indigene Führungspersonen über periodische Treffen in alle Phasen des PME eingebunden. Indigene Organisationen und spezifische Zielgruppen führen Aktivitäten selbst durch (Promotor/innen, Multiplikator/innen).

5.3.2 Grad der Zielerreichung

Eine nachvollziehbare Analyse der Effektivität der im vertieften Aktenstudium und den Feldstudien untersuchten 49 Projekte würde erfordern, auch die Ziele und Indikatoren darzustellen, um inhaltlich zu verdeutlichen, was erreicht wurde und was nicht. Dies würde den Bericht überfrachten. Inhaltlich wird auf die erzielten Wirkungen, direkte wie indirekte, summarisch in Kapitel 5.5. eingegangen. Was den Grad der Effektivität betrifft, geben die Abschlussbeurteilungen der Projekte durch die MISE-

³⁰ Obwohl ein institutionelles wie projektbezogenes PME-System bei Partner P195 kaum erkennbar ist, geben die Projektberichte einen informativen Einblick in die Prozessentwicklung des Gerichtsverfahrens, seine Fortschritte und Rückschläge. Die kontextbedingten Verzögerungen des Verfahrens wären nicht nachvollziehbar, wenn sich die Fortschrittsberichte allein an den Indikatoren ausrichten würden.

REOR-Projektbearbeiter/innen wertvolle Hinweise. Eine Auswertung der Abschlussbeurteilungen von 146 Projekten der Grundgesamtheit ergibt folgendes Bild³¹:

Tabelle 9: Verteilung des Zielerreichungsgrades

Zielerreichungsgrad	Gesamt	Afrika	Asien	Lateinamerika
50%	6	4	1	1
70%	98	29	26	43
90%	42	18	18	6
Gesamt	146	51	45	50

Quelle: Heinser 2017, S. 7

45% (67) der 146 Projekte sind im Projektverlauf von ihrer ursprünglichen Planung abgewichen. 43 Projekte hatten übererfüllte Indikatoren, 12 Partner haben neue Indikatoren eingeführt.

Von den 40 Projekten aus dem vertieften Aktenstudium erreichten 21 der untersuchten Projekte ihre Ziele und Indikatoren, einige übererfüllten diese sogar. Die Zielerreichung bei weiteren 7 Projekten war befriedigend, d.h. einige der Indikatoren wurden teilweise erreicht, andere mit zusätzlichen Wirkungen, so dass der Zielerreichungsstand zufriedenstellt. Weitere 7 Projekte, überwiegend in Lateinamerika, zeigten eine nur teilweise Zielerreichung. Von den 9 evaluierten Projekten der Feldstudien haben 4 ihre Ziele erreicht, 3 zu einem großen Teil und 2 nur teilweise bis eher nicht. Quantifizierte Indikatoren konnten zum Teil nicht nachgehalten werden. Die Kamerun-Studie merkte kritisch an, dass ein zu enges Nachhalten der Zielgrößen der Indikatoren (P0) im Monitoring nicht wirklich das Erreichte im Projekt widerspiegeln kann.

Faktoren, die die Zielerreichung positiv beeinflussen, waren lt. Aktenlage und Fallstudien: die Nähe zu und Einbindung der Zielgruppen und ihrer Organisationen (P158, P165, P195, P198, P286), die Tradition von *Community Organizing* (P38, P164, P165, P169, P198), kompetente Anwaltstätigkeit, Öffentlichkeits- oder Lobbyarbeit, Vernetzung, eine strategische Ausrichtung mit Flexibilität, ständiges Dazulernen und Konzentration auf Wesentliches (P43, P64, P165, P169, P198), die Anwendung moderner Kommunikationstechnologie (P165) sowie Professionalität, großes Engagement und Durchhaltevermögen (P0, P27, P30, P38, P39, P198, P215). An äußeren Faktoren spielten eine förderliche politische Konjunktur, die Offenheit und das Interesse von Öffentlichkeit und Adressaten (Kirche, Staat oder Unternehmen), ein funktionierendes Rechtssystem oder Zugang zu staatlichen Sozialprogrammen eine wichtige Rolle (z.B. P27, P58, P164, P165, P198). Ebenso hatte der Alphabetisierungsgrad der Zielgruppen eine verstärkende Wirkung (P164, P165, P169). Die Zielgruppen wurden fast durchweg erreicht, wobei oft nicht klar ist, in welcher Zahl sie erreicht wurden.

In den Abschlussbeurteilungen wiesen 68 Projekte unerfüllte Indikatoren auf, 42 dieser Projekte gaben dafür Begründungen an. Diese waren: Kontexteinflüsse (27), fehlende Nachweisbarkeit (12), innerorganisatorische Defizite (8), unrealistische Ziele (7), mangelnde Kooperation der Zielgruppen (6), Umorientierung des Projekts (6) und gekürzte finanzielle Mittel (4). Die Gründe korrelieren mit den Einschätzungen aus dem vertieften Aktenstudium und den Feldstudien. Mangelnde Zielerreichung wurde mit der gegenwärtigen politischen Konjunktur und dem Widerstand von mächtigen Akteuren, aber auch mit der Angst und hohen Belastung von Zielgruppen oder offenen Konflikte in Gemeinden begründet (P0, P164, P169, P215, P232, P247, P270, P194, P195, P198). In einigen Fällen gab es Schwierigkeiten, die Zielgruppen zu organisieren. Die Arbeit mit lokalen Führungspersonen statt mit allen Gemeindemitgliedern zeigte sich eher kontraproduktiv (P169). Lobbying und politische Partizipation auf lokaler Ebene waren wenig effektiv (P169). Einzelne Ziele wurden auch deswegen nicht erreicht,

³¹ Vgl. Kim-Anna Heinser, Auswertung der Abschlussbeurteilungen, Förderbereichsevaluierung Menschenrechte Misereor, Aachen: Misereor November 2017

weil sie unrealistisch waren (P155, P244). Negativ wirkten sich organisatorische Probleme, Personalfluktuation und Überarbeitung aus (P37, P151, P158, P164, P175). Die Berichterstattung einiger Projekte richtete sich nicht an den Zielen und Indikatoren aus.

Aus den Fallstudien geht hervor, dass die Bewertung der Effektivität der Partnerarbeit je nach Blickwinkel, Prozessorientierung oder Projektorientierung, unterschiedlich ausfallen kann. Betrachtet man das Engagement des Partners P198 gegen den mineralischen Bergbau über einen Zeitraum von drei Projektzyklen, so ist das Ziel eines Gesetzes zum Verbot dieses Bergbaus heute zu 100% erreicht. Legt man eine Projektperspektive zugrunde, so wurden die Projektziele der beiden Vorprojekte nur teilweise erreicht (und dies wird ja eher negativ beurteilt). Die wesentliche Vorarbeit dieser Projekte für die Zielerreichung in der 3. Projektphase wird ausgeblendet. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt die Philippinen-Studie. Partner des Abschluss-Workshops bemängelten, dass geplante Effekte eines Vorprojekts, die sich erst nach Projektende einstellen, z.B. die Verabschiedung einer Munizipal-Verordnung, keinen Eingang mehr in das Berichtswesen finden. Diese Beobachtungen verweisen wieder auf die Notwendigkeiten von langfristigem Prozessdenken im PME-Bereich über die 3-Jahresgrenzen eines Projekts hinaus.

5.4 Effizienz

Die Analyse von Effizienz in Projekten sozialer und politischer Entwicklung bezieht sich auf die institutionelle Kapazität und ökonomische Rationalität, den Einsatz der verfügbaren menschlichen, physischen und finanziellen Ressourcen auf ein Maximum zu optimieren, um die erwarteten Resultate bei den Zielgruppen (Nutzen) zu erzielen. Effizienz bedeutet daher entweder, einen größtmöglichen Nutzen zu erzielen mit einem gegebenen Kostengerüst, oder die geplanten Maßnahmen und definierten Zielgrößen mit einem geringstmöglichen Kosten- und Zeitaufwand zu erreichen, ohne die Qualität der Leistungen und Resultate zu beeinträchtigen.

Effizienzkriterien einer Kosten – Nutzen Analyse scheinen schwer anwendbar auf solche prozessorientierten Projekte und Programme, die auf häufig nur langfristig zu erreichende Nutzeneffekte zielen, die kaum zu quantifizieren sind und deren Wirtschaftlichkeit daher schwierig zu bemessen ist. Dies gilt z.B. für Programme, die auf Empowerment und Wiederherstellung der Würde verarmter und ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen zielen, oder gerade auch für Menschenrechtsprogramme, die die Verteidigung von bedrohten Menschen und Gruppen und die Einforderung ihrer Rechte zum Ziel haben. Eine Bewertung der Kosten – Nutzen Relation wirft verschiedene Fragen auf. Wo liegt die Grenze zwischen effizient und ineffizient eines Menschenrechtsprogramms? Ab welcher Höhe scheinen Kosten unwirtschaftlich und nicht mehr gerechtfertigt? Welche Vergleichswerte können herangezogen werden? Sind Land- und Territorialrechte oder ‚transitional justice‘ für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die erst nach 10 oder mehr Jahren politischer und juristischer Auseinandersetzung gewährt werden und den Menschen eine Lebensperspektive bieten, zu teuer, weil sie langfristig Projektmittel binden? Zugespitzt würde dies auch bedeuten, sich letztlich der Frage zu stellen, wie viel ein Menschenleben wert ist, das möglicherweise durch eine Vielzahl von Interventionen gerettet wurde. Eine solche Diskussion muss als unethisch verworfen werden.

Trotz ethischer Bedenken können aber auch bei Menschenrechtsprojekten Effizienzaussagen getroffen werden, auch wenn diese den Kriterien einer klassischen Kosten-Nutzen-Analyse nicht unbedingt standhalten. Solche Effizienzaussagen sind im Prinzip auf verschiedenen Ebenen denkbar:

- ⇒ Analyse der Budgetposten und Budgetentwicklung
- ⇒ Bewertung der Produkteffizienz (Relation Kosten – Leistung, z.B. eines Seminars, einer Studie)
- ⇒ Bewertung der Allokationseffizienz und Breitenwirksamkeit (Relation Kosten – Wirkungen)
- ⇒ Bewertung der Implementierungseffizienz

Die Fallstudien zeigen, dass die Wirksamkeit ihrer Arbeit für die Partner klare Priorität hat. Dennoch stellen sie sehr wohl Effizienzüberlegungen an, wie z.B. die begrenzten Ressourcen so effizient und effektiv wie möglich eingesetzt werden können (vgl. unten). Ganz entgegen Effizienzüberlegungen gibt es auch Aussagen von Partnern, dass keine Mühen und Ressourcen gescheut werden, kriminalisierte und verhaftete Aktivisten wieder freizubekommen (P247: FB (7/2015-8/2016), S. 14).

5.4.1 Budgetentwicklung

Der Versuch, durch den Abgleich zwischen Budgets und Aktivitäten einen Hinweis auf Effizienz zu erhalten, brachte wenig Ergebnisse. In der Regel entsprechen die Budgetposten den geplanten Projektmaßnahmen. Nur bei einem der im vertieften Aktenstudium intensiver untersuchten Projekte wurde eine Diskrepanz festgestellt (P270). Das Projekt hat fünf unterschiedliche Ziele, die viele Reisen und juristische Verfahren erfordern. Das Budget für die Aktivitäten macht aber nur 15% des Gesamtbudgets aus. Das entspricht etwa den Kosten für Verwaltung. Das verwundert, ohne dass hier aber aus den Akten eine Erklärung ersichtlich wäre. Bei weiteren Projekten haben die Aktivitäten einen nur geringen Anteil am Gesamtbudget (12-15%); Personalkosten und z.T. Verwaltungskosten oder Investitionen machen dagegen einen sehr hohen Anteil aus (P56, P81, P247). Dies sagt noch nichts über Effizienz aus oder über eine mangelnde Finanzplanung, sondern liegt z.T. an der Art der Arbeit (Rechtsanwälte) und an den hohen Gehaltskosten im Land. In einem Fall (P247) war auffällig, dass die budgetierten Kosten für den Programmbereich Agroökologie wesentlich höher liegen als die geplanten Ausgaben für die Bereiche Menschenrechte und Großprojekte, obwohl die Zahl der erreichten Familien (62) im Bereich Agrarökologie im Vergleich zu den je ca. 2.000 Familien in den anderen beiden Bereichen äußerst gering ist. Hier reichen die Akten allein für Erklärungen nicht aus. Obwohl die untersuchten Projekte nach eigenen Angaben erheblichen Risiken ausgesetzt sind, werden diese nur in einem Fall (P193) budgetiert: Juristische Beratung für den Fall der Kriminalisierung von Menschenrechtsverteidiger/innen.

Differenzierter zeigt sich das Bild hinsichtlich der Ausgabenentwicklung. Diese entspricht zwar in der Mehrzahl der untersuchten Projekte den Ausgabenplanungen. Es gibt aber auch Fälle erheblicher Abweichungen. Diese betreffen vor allem Budgetüberhänge zu Projektende von bis zu 40% der gesamten bewilligten Mittel bzw. der Mittel für Programmaktivitäten (P19, P30, P43, P120, P140, P164, P165, P175, P232, P247, P300). Dies hat, je nach Land und Projekt, mehrere Ursachen: Ehrgeizige oder schlechte Maßnahmen- bzw. Finanzplanungen und allzu sparsame Mittelverwendung in einigen Projekten (P30, P43), Abwicklungsprobleme bei anderen Projekten (P19). Dies kann Effizienzeinbußen nach sich ziehen. Bei anderen Projekten sind hohe Inflationsraten und Wechselkursschwankungen zugunsten des Euro oder die Akquisition weiterer Drittmittel weitere Ursachen (P232, P247). Diese eher extern bedingten Ursachen sagen nichts über die Projekteffizienz aus. Neben den Budgetüberhängen gibt es auch gegenteilige Budgetentwicklungen, d.h. zum Teil erhebliche negative Salden zu Projektende (P21, P81, P270). Diese können auf Ineffizienz in der Mittelverwendung oder in der Durchführung von Maßnahmen hindeuten. Das Aktenstudium bleibt aber eine Erklärung schuldig.

In einigen Ländern, z.B. Ägypten oder Indien, hat die innenpolitische Entwicklung und Kontrolle von NRO dazu geführt, dass externe Mittel vorübergehend oder endgültig nicht weiter bezogen werden können, Projektaktivitäten daher nur erschwert oder gar nicht durchgeführt werden können. Diese extern verursachten Blockaden haben sicherlich negative Folgewirkungen für die Allokationseffizienz.

5.4.2 Produkteffizienz und Allokationseffizienz

Produkteffizienz

Fast alle untersuchten Projekte bieten Aktivitäten im Grundmuster I an, d.h. Fortbildungen und Seminare in Rechten und anderen Themen für ihre jeweiligen Zielgruppen. Viele der Projekte führen außerdem eigene Recherchen und Studien durch, um die Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit mit ausreichend Daten zu unterfüttern. Soweit Vergleichswerte mit z.B. Seminaren oder Publikationskosten

anderer NRO im Menschenrechtsbereich vorliegen, kann die Kosten – Nutzen – Relation (Seminarkosten versus Anzahl von Fortgebildeten) leicht ermittelt werden. Hier unterscheiden sich Menschenrechtsprojekte kaum von anderen Sektorprojekten. Die Finanz- und Buchprüfungsberichte enthalten aber keine Informationen über die Kosten einzelner Seminare oder Studien/Dokumentationen. Auch die sehr knapp bemessene Zeit pro Partner während der Feldstudien reichte nicht aus, um diese Daten zu erheben und mit den Werten weiterer NRO zu vergleichen.

Partner überlegen in der Regel, wie sie Veranstaltungen so kostengünstig wie möglich durchführen können (z.B. P198). Zum Teil kommen die Zielgruppen für einen Teil der Verpflegung, Transport, Übernachtung bei Versammlungen auf. Auch Eigenarbeit für den Bau von kleinen Infrastrukturmaßnahmen in einem Habitat-Projekt kann sich effizienzfördernd auswirken. Solche Eigenleistungen werden aber weniger als effizienzfördernd, sondern eher als gestiegene Ownership bzw. Strategie zur Vermeidung von Abhängigkeiten bewertet (P155, P165). Effizienzfördernd wirkt sich die Arbeit mit ehrenamtlichen Rechtsanwältinnen und anderen Ehrenamtlichen aus (P30, P64, P90). Das ermöglicht, zu geringen Kosten viele Leute zu verteidigen oder juristisch zu beraten. In einem Projekt konnten durch den Einsatz von Multiplikator/innen Fortbildungskosten bei gleichbleibendem Output gesenkt und die Effizienz gesteigert werden (P43, Evaluierung, s. 38).

Es gibt auch Beispiele, die in die andere Richtung weisen. Wenn Kurse mit wenigen Leuten abgehalten werden oder mangels Teilnehmer ausfallen, weil es abends zu gefährlich ist oder weil viele der angesprochenen Zielgruppen zu dem Zeitpunkt arbeiten oder sich anderweitig um ihren Lebensunterhalt kümmern müssen, so ist das nicht effizienzfördernd. Hier liegen Kontextursachen, aber auch Fehlplanungen vor (P155, P232).

Partner wägen auch ab, ob ein erhöhter Output der Qualität der Arbeit immer zuträglich ist, wie das Beispiel eines Partners aus der Philippinen-Fallstudie zeigt (P164). Dieser Partner zieht es vor, alle Fälle von Menschenrechtsverletzungen selbst zu dokumentieren statt dies an Mitglieder von Organisationen zu delegieren, die sie nicht selbst ausgebildet haben. Per Delegation könnten mehr Fälle aufgenommen werden. Es soll aber das Risiko vermieden werden, dass Fälle schlecht dokumentiert oder ‚falsche‘ Fälle aufgenommen werden mit der Folge des Verlusts an Glaubwürdigkeit der Dokumentation und Arbeit des Partners selbst. Hier wurde die Allokationseffizienz höher bewertet als die Produkteffizienz.

Allokationseffizienz und Breitenwirksamkeit

Die Allokationseffizienz ist bei Menschenrechtsprojekten wie auch bei prozesshaften sozialen Projekten weit schwieriger zu ermitteln, da es sich um komplexe und oft langwierige Prozesse handelt, bevor Wirkungen sichtbar werden. Wie lässt sich z.B. die Allokationseffizienz von Landtitulierungsprozessen oder Gerichtsverfahren messen, die sich bis zu 13 Jahre hinziehen können und durch immer neue juristische Spielchen und Kompetenzgerangel beteiligter Behörden und Parteien verzögert werden (P155, P194, P195, P247, P270)? Wie sollen hier Gesamtkosten ermittelt werden?³² Das Gleiche gilt für langwierige Lobbyarbeit für Gesetzesänderungen, die Schließung von Minen oder Entschädigungsleistungen, die sich über Jahre hinziehen können (P164, P169, P198). In all diesen Fällen sind die geplanten Wirkungen extrem kontextabhängig. Die Allokationseffizienz kann sich z.B. sprunghaft erhöhen, wenn die gewünschten Gesetzesänderungen positive Wirkungen für eine große Gruppe von Menschen hat (P198) oder durch Regierungswechsel die Lobbyanliegen plötzlich Gehör finden und eine Vielzahl von Bergwerken geschlossen werden (P169). Wenn aber staatlicherseits die Anerkennung von Territorialrechten oder Entschädigungsansprüchen blockiert wird (also der Staat selbst sei-

³² Die Gesamtkosten lassen sich sicher in einer längerfristigen, vertieften Effizienzanalyse ermitteln, die über das Zeitbudget einer „normalen“ Evaluierung weit hinausgeht. Hier stellt sich aber dann die Frage, ob der Kostenaufwand für eine solche Effizienzanalyse im Verhältnis zum erwarteten Erkenntniswert steht.

ne Achtungs- und Gewährleistungspflicht verletzt), dann hat das negative Auswirkungen auf die Allokationseffizienz, ohne dass dies dem Partner angelastet werden könnte. Wenn angesichts politischer Polarisierung und Repression Zielgruppen immer wieder überlegen, ob es für sie zu riskant ist, an den Projektmaßnahmen teilzunehmen und eine hohe Fluktuation entsteht, dann bewirkt auch dies Verzögerungen, die der Effizienz abträglich sind (P232).

Hinzu kommt, dass Menschenrechtsprojekte in ihrer nationalen und internationalen Verflechtung höhere Gesamtkosten aufweisen. Projekte, die explizit Risiken für Menschenrechtsverteidiger/innen auf politischer Ebene minimieren wollen, sind häufig eingebunden in internationale Strukturen, sei es als Schutz, sei es als Brückenfunktion zwischen lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Dies impliziert hohe Kosten auf internationaler Ebene - bei geringen Kosten im Zielland (P178, P193). Aber kann man diese Kosten nach Effizienzkriterien bewerten?

Auch wenn dies nicht mit einer Verbesserung der „Allokationseffizienz“ begründet wird, stellen Partner bei der Auswahl von Strategien Überlegungen an, wie eine größtmögliche Wirkung und eine Verbesserung der Breitenwirkung ohne nennenswerte Erhöhung des Arbeitsaufwands oder der Kosten erreicht werden kann. Lobbyarbeit zur Veränderung von Gesetzen erreicht z.B. die gesamte Bevölkerung eines Landes (P198). Werden Streitfälle außergerichtlich gelöst, ist die Effizienz im Vergleich zu Fällen, die mit hohen Kosten vor Gericht verhandelt werden, erheblich höher (P0, P81). Verschiedene Partnerorganisationen (P90, P140, P194, P195, P227) setzen auf juristische Musterprozesse, deren Urteile zur nationalen oder gar kontinentalen oder internationalen Normsetzung beitragen können. Solche Grundsatzurteile verändern die Rechtslage und dienen als Referenz für weitere juristische Verfahren. Sie können daher eine erheblich größere Breitenwirksamkeit als Einzelurteile haben. Wie die Fallstudien zeigen (P194, P195), sind diese Verfahren aber sehr langwierig (z.T. über 10 Jahre) und damit auch kostspielig. Erfolgchancen müssen analysiert werden, um Entmutigung zu vermeiden (P90). In Guatemala hat das Präzedenzurteil zum Genozid an der Maya-Bevölkerung sogar den gegenteiligen Effekt bewirkt: nämlich den Druck der Militärs auf den Justizapparat erhöht, solche Verfahren erst gar nicht mehr zuzulassen (P195).

Andere Partnerorganisationen arbeiten mit Multiplikator/innen oder Rechtspromotor/innen, um größere Gruppen von Menschen ohne zusätzlichen Kostenaufwand zu erreichen (P43, P58, P81, P120, P194, P198, P232, P244, P296). Die Akten geben aber wenig Aufschluss darüber, wie nachhaltig und effektiv diese Multiplikator/innen und Promotor/innen arbeiten. P194 hat diese Strategie trotz Erfolgs im Folgeprojekt nicht mehr ausgeweitet. In Fall P43 wurde der Erfolg dieser Strategie durch die Evaluierung (S. 38) dokumentiert. „The efficiency may be expected to increase further if the ‘multiplier’ effect is increased by creating more ‘agents of change’ (among leadership teams of the Ward Civic Fora) through Training for Transformation [...]“

Die Fallstudien zeigen auch, wie Partner (P0, P169, P195, P198) Kosten sparen, indem sie über lokale Organisationen (der Zielgruppen) an der Basis arbeiten. Dadurch können mehr Gemeinden erreicht werden. Diese Strategie hat aber nicht in allen Gemeinden zu einem Empowerment der Bevölkerung geführt, d.h. die Tiefe und Nachhaltigkeit der Wirkung war nicht flächendeckend (P169). Ein philippinischer Partner arbeitet mit Hilfe lokaler ‚organizer‘ in den Gemeinden, die nur eine Aufwandsentschädigung erhalten, allerdings mit wechselndem Erfolg.

Weitere Projekte bauen bewusst auf Synergien, um Gesamtkosten zu senken und möglicherweise Veränderungen zu potenzieren (P21, P83, P151, P 164, P165, P169, P178, P183, P195, P198, P225, P227, P241, P244, P247). Das Partnernetzwerk der Zentralamerika-Studie merkt unter Hinweis auf Effizienz an: „Alleine sind wir vielleicht effizienter in der Durchführung, zusammen gelangen wir weiter und erreichen mehr“ (P198). Durch horizontale und/oder vertikale Vernetzung mit weiteren *like-minded* Institutionen/Organisationen/Netzwerken auf lokaler, departamentaler, nationaler oder internationaler Ebene erzielen sie eine größere Breitenwirksamkeit ohne Kostensteigerungen. Dadurch können zum einen Aktivitäten gebündelt und Synergieeffekte erzielt werden, zum anderen Reibungsverluste

vermieden werden. Kirchen und kirchliche Organisationen arbeiten zudem vernetzt im Rahmen ihrer eigenen kirchlichen bzw. Ordensstrukturen (P21, P27). Dieses Potenzial wird aber nicht immer für Synergien genutzt (P37). Vernetzungen sind nicht immer effizienz- und effektivitätssteigernd, sondern können auch Verzettelung mit dem gegenteiligen Effekt hervorrufen (P241).

5.4.3 Implementierungseffizienz

Generell muss man sagen, dass ein erhöhter Arbeitsaufwand für alltägliches Risikomanagement und Sicherheitsvorkehrungen von Menschenrechtsprojekten der Implementierungseffizienz im Vergleich zu anderen Sektorprojekten abträglich sein kann. Dies gilt erschwert für solche Fälle, in denen Personal bedroht, verhaftet oder gar ermordet wird. Hinzu kommt eine zunehmende juristische und politische Kontrolle von NRO seitens staatlicher Behörden mit zeitweiligem bzw. vollständigem Entzug ausländischer Ressourcen, was die Projektdurchführung erschwert. Angesichts des „shrinking space“ für Menschenrechtsorganisationen in einer zunehmenden Anzahl von Ländern wird auch eine zunehmende Anzahl von Partnerorganisationen damit konfrontiert werden.

Neben diesen externen Faktoren gibt es aber auch interne Faktoren, die auf die Implementierungseffizienz positiv oder negativ einwirken. Effizienzüberlegungen von Partnern richten sich darauf, wie die Durchführung der Maßnahmen von der Arbeitsorganisation her und von der Organisationsstruktur her vereinfacht und effizienter gestaltet werden kann (P19, P96). Einige Beispiele belegen eine gute interne Koordination der Programme des Partners oder der jeweiligen Expertise der Mitglieder in einem Netzwerk, so dass interne Synergien genutzt werden können (P96, P 188, P 193, P198, P227). Andere Projekte erreichen ein gutes Ineinandergreifen von professioneller Arbeit des Partners und freiwilliger Arbeit durch Aktivist/innen und z.T. Anwält/innen (P140, P225). Bei einem Partner (P188) führte die Professionalisierung der Administration zur internen Stärkung der Organisation und Sicherstellung der Finanzierung und Arbeitsabläufe. Weiteren Partnern werden ein/e gute/s (Finanz-) Management und Arbeitsorganisation attestiert (P0, P56). Als beispielhaft für effizientes Arbeiten wurde der „Work in Progress Approach“ (Fokussierung, Strategieorientierung, Umsetzung der strategischen Komponenten, Orientierung an Machbarkeit) von P64 genannt (Evaluierungsbericht, S. 18).

Das Aktenstudium und die Feldstudien identifizierten aber auch Problemfälle, die die Implementierungseffizienz beeinträchtigen. Diese beziehen sich auf Schwächen im Projektmanagement bzw. im Management der Organisation und der Verwaltung mit negativen Folgen für die Projektabwicklung: Aktivitäten werden verspätet ausgeführt (dies kann auch externe Ursachen haben), Projektberichte und Buchprüfungen treffen sehr verspätet ein mit der Folge, dass Auszahlungen verzögert werden und das Programm zum Halten kommt. (P30, P37, P175, P270, P164, P300). Effizienzmindernd kann auch die mangelnde institutionelle Förderung eines Partners sein, der sich über eine Vielzahl von Einzelprojekten mit je unterschiedlichen Abrechnungsmodalitäten finanzieren muss (P183, P188).

Darüber hinaus kann eine Reihe von organisatorischen Problemen die Projektimplementierung verzögern oder gar unterbrechen. Dazu zählen z.B. eine mangelnde Arbeitsteilung im Team, permanente Überlastung des Personals, innerorganisatorische Konflikte zwischen Führungsebene und Personal, schwerfällige und intransparente Entscheidungsprozesse, hohe Personalfluktuationsrate, informelle Personalführung, mangelnde innerinstitutionelle Verfahren, unklare Kommunikationsstrukturen, Kompetenzdoppelungen (P37, P56, P64, P151, P155, P164, P165, P169, P 194, P195, P232, P270, P300). Bei anderen Partnern führen eine aufgeblähte Organisationsform, wenig erfolgreiche organisatorische Umstrukturierungsprozesse zwischen Zentrale und Basis oder die Reorganisation aufgrund eines grundlegenden Strategiewechsels (P83, P178, P296) zu Reibungsverlusten. Wieder andere Partner verstehen es nicht, die innerorganisatorischen Synergiepotenziale der eigenen Organisation oder der vernetzten Struktur zu nutzen (P37, P195).

5.5 Direkte und indirekte entwicklungspolitische Wirkungen

In diesem Kapitel werden die direkten, von den Projekten direkt verantwortbaren, wie die indirekten Wirkungen erfasst und entlang der unterschiedlichen Wirkungsebenen und Wirkungsstränge dargestellt. Dies trägt dem Interesse von MISEREOR Rechnung, das Augenmerk auch darauf zu richten, inwieweit sich die Lebensrealität der Armen durch die Menschenrechtsarbeit verändert hat und welchen Beitrag die Projekte dazu geleistet haben.³³ Da der Staat in seiner Verpflichtung der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung der Menschenrechte wesentlicher Adressat von Menschenrechtsarbeit ist, stellt sich bei der Wirkungserfassung mehr als in anderen Sektorprojekten das Problem der Attribution von Wirkung, da diese häufig vom Kontext, d.h. staatlichem Handeln beeinflusst wird.

Allgemeine Zuordnung der festgestellten Wirkungen

Die Online-Umfrage enthielt eine Reihe von offenen Fragen, deren Antworten es ermöglichen, die genannten Wirkungen nach verschiedenen Kategorien einzuordnen. Die folgenden Tabellen sollen einen Überblick über erfasste Wirkungen geben, bevor im Einzelnen auf einige exemplarische Beispiele von festgestellten Wirkungen aus den Fallstudien und dem vertieften Aktenstudium eingegangen wird. Die erfassten Wirkungen der online-Umfrage verteilten sich auf folgenden Ebenen:

Tabelle 10: Wirkungsebenen der Projekte

Wirkungsebene	Afrika	Asien	Lateinamerika	International	Gesamt
Individuum	21	12	16	6	55
Lokale Gemeinschaft, Gruppe	25	27	37		89
Partner	6	1			7
Institutionen, Organisationen, Unternehmen	7	8	25	3	43
Rahmenbedingungen: Umfeld, staatliche Politik, Gesetze, politisch-gesellschaftliche Veränderungen	18	28	30	11	87
Unspezifisch	6	9	17	4	36
Gesamt:	83	85	125	24	317

Quelle: Online-Befragung, Tabelle 31 im Tabellenanhang.

Die genannten Wirkungen entfallen auf folgende Wirkungsstränge des Wirkungsgefüges:

Tabelle 11: Wirkungen in den Strängen des Wirkungsgefüges

Wirkungsstrang	Vertieftes Aktenstudium: Anzahl Projekte mit Wirkungen in:	Online-Umfrage: 356 Wirkungen genannt
Grundmuster I / Capacity Building der Zielgruppen	39	75
Grundmuster II / Rechercharbeit	n/a	n/a
Wirkungsstrang 1 / Organisation	35	24
Wirkungsstrang 2 / Partizipation	30	69
Wirkungsstrang 3 / Öffentlichkeit	25	36
Wirkungsstrang 4 / Recht	26	110
Verschiedenes (z.B. ökonomisches Empowerment)		42

Quelle: Vertieftes Aktenstudium, Online-Befragung, Tabelle 26 im Tabellenanhang. Von den 40 Projekten hat eines ausschließlich über Aktivitäten berichtet. Hinsichtlich Wirkungen konnten dadurch effektiv nur 39 Projekte ausgewertet werden. Grundmuster II wurde erst nach dem vertieften Aktenstudium in das Wirkungsgefüge eingefügt. Die online-Befragung konnte daher nicht mehr nach dieser Kategorie ausgewertet werden.

³³ Dies wird in der Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ (MISEREOR 2014: S. 24 hervorgehoben).

Schließlich beziehen sich die genannten Wirkungen explizit wie implizit auf die Verbesserung folgender Menschenrechte:

Tabelle 12: Menschenrechte, auf die Wirkungen sich beziehen

Rechte	Afrika	Asien	Lateinamerika	International	Gesamt
Politisch-bürgerliche MR:	32	33	75	12	152
WSK-Rechte:	21	31	24	6	82
Gruppenbezogene MR:	21	19	19	1	60
Unspezifisch Rechte:	23	23	44	9	99
Nicht zuzuordnen	9	4	12		25
Angaben Gesamt:	97	106	162	28	393

Quelle: Online-Befragung, Tabelle 28 im Tabellenanhang.

In der Kategorie „politisch-bürgerliche Menschenrechte“ wurden als häufigste Wirkungen Verbesserungen im Bereich Partizipationsrechte mit 53 Nennungen aufgeführt, gefolgt vom Recht auf Leben und Unversehrtheit der Person (Schutz vor Folter, extralegalen Hinrichtung, willkürlicher Verhaftung, etc.) mit 32 Nennungen und Verbesserungen in der Rechtsstaatlichkeit und dem Zugang zu Justiz mit 21 Nennungen. Bei den WSK-Rechten stehen Land- und Territorialrechte (23 Nennungen) an der Spitze der genannten Wirkungen, gefolgt von Umweltrechten (11 Nennungen) und dem Recht auf Wohnraum/Kleidung (10 Nennungen). Veränderungen in der Wahrung von gruppenbezogenen Menschenrechten beziehen sich primär auf Frauenrechte (29 Nennungen) und Jugend- und Kinderrechte (25 Nennungen).

Die Auswertung der Aussagen der online-Umfrage, welche Akteursgruppen letztlich die genannten Veränderungen bewirkt haben, zeigt, dass die Zielgruppen der Partner zu den Hauptakteuren von Veränderung gehören: sie waren für 39% der Veränderungen verantwortlich. Die beachtliche Zahl von Veränderungen (28%), die letztlich von Vertretern in Politik und Behörden angestoßen wurden, verweist zum einen auf die hohe Kontextabhängigkeit der angestrebten Wirkungen, zum anderen aber auch auf den Erfolg von Lobbyarbeit und Politikbeeinflussung (Wirkungsstrang 2 im Wirkunggefüge). Die Partner selbst haben 12% der Veränderungen bewirkt. 28% der genannten Veränderungen konnten keiner spezifischen Akteursgruppe zugeordnet werden (vgl. Tabelle 29 im Tabellenanhang).

Wirkungen auf individueller und Zielgruppen-Ebene

45% der online genannten Wirkungen wurden auf der Ebene von Individuen, Gruppen und Gemeinden festgestellt. Diese entsprechen überwiegend den Zielgruppen bzw. Endnutznießern der Projekte, soweit es sich nicht um national oder international agierende Partner handelt, deren direkte Adressaten politische Verantwortungsträger sind. Generell wird darauf verwiesen, dass die Zielgruppen über ihre Rechte aufgeklärt und fortgebildet sind. Einige Projekte tragen dazu bei, Traumata bei Opfern von Menschenrechtsverletzungen abzubauen (P195, P300). Die Zielgruppen sind befähigt, aktiv zu werden; sie fordern ihre Rechte ein (P0, P27, P38, P39, P64, P158, P164, P165, P169, P195, P198, P215, P247, P286, P296) oder treten für die Rechte anderer ein (P58, P155). Davon zeugt eine Vielzahl von Aktionen, von denen die während der Feldstudien befragten Zielgruppenvertreter/innen berichten. Die Feldstudie Kamerun berichtet auch, dass Konflikte in den Gemeinden rückläufig sind (P0).

Auch das Verhältnis zwischen den Geschlechtern ändert sich: "In der Projektregion haben Männer die Rechte von Frauen mehr anerkannt und die Anzahl der Fälle von häuslicher Gewalt wurde reduziert." 510 Häuser aus 11 Dörfern wurden auf den Namen der Ehefrau registriert (P120, P175). Frauen sind besser geschützt und individuell gestärkt (P247). Es gibt weniger Gewalt gegen Kinder (P30). Tabuthemen können jetzt angesprochen werden (P30, P58). Fortgebildete Frauen engagieren sich mit Erfolg als Mediatorinnen und Konfliktschlichterinnen (P0). Frauen aus Selbsthilfegruppen werden

Mitglieder von Gemeinderäten (P120). Von Menschenhändlern verschleppte Frauen und Mädchen konnten befreit und rehabilitiert werden und die Täter wurden zur Verantwortung gezogen (P0). Auch nach einer Massenvergewaltigung gibt es Entschädigungen (P140). Es bilden sich Frauengruppen in Gemeinden, die sich erfolgreich den Zugang zu staatlichen Leistungen, z.B. eines Wohnungsprogramms, ertrout haben (P194).

Viele Zielgruppen schließen sich auf Gemeindeebene in Basisorganisationen zusammen, wodurch ihr Zusammenhalt gestärkt und ihre *bargaining power* erhöht wurde. Zielgruppenvertreter/innen nehmen Einfluss auf (lokale) staatliche Entwicklungspläne oder verhandeln mit Unternehmen im Rohstoffsektor (P155, P164, P165, P169, P198, P241). "The tribals become free to interact with the authorities to raise questions on their rights and power" (P120). Die Erfahrung, dass es möglich ist, Änderungen zu erwirken, hat das Selbstwertgefühl ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen weiter erhöht.

Durch Intervention von Projektpartnern hat sich darüber hinaus die Menschenrechtssituation für Häftlinge verbessert. Zu Unrecht Verhaftete, Menschen ohne Prozess oder politische Gefangene wurden entlassen oder können nicht mehr so leicht verhaftet werden (P0, P6, P27, P140, P164, P225). Fehlende Rechtsstaatlichkeit setzt sich aber in anderen Projekten fort und Aktivist/innen der Zielgruppen werden ermordet oder „verschwinden“ (P198, P195, auch P165).

Die Verbesserung der Rechtssituation bedeutet aber noch nicht eine Verbesserung der Lebensverhältnisse für die Zielgruppen. Menschenrechtsprojekte, die auf die Umsetzung von Rechten oder auf Veränderung des Rechtsrahmens zielen, haben dies auch nicht unbedingt in ihrem Zielfokus. Die Durchsetzung von Rechten bildet aber häufig die Grundlage für Verbesserungen in den Lebensverhältnissen, wenn z.B. durch gesicherte Landrechte Investitionen auf der Parzelle möglich werden oder wenn durch Politikbeeinflussung kommunale Entwicklungspläne an den Bedürfnissen der Armen ausgerichtet und umgesetzt werden. In einigen Projekten haben die Zielgruppen Entschädigungsleistungen erhalten oder die Rückgabe von Land bzw. die Sicherung oder Zuteilung von Land bewirkt (P22, P56, P96, P104, P109, P165, P247, P296). In anderen Projekten haben sie sich erfolgreich den Zugang zu staatlichen Leistungen und Sozialprogrammen gesichert (P56, P90, P120, P140, P194). Dadurch hat sich ihre soziale Lage verbessert. Durch berufliche Fortbildung der Opfer von Menschenhandel und von Häftlingen hat P0 erreicht, dass diese nicht nur in ihre Gemeinden reintegriert wurden, sondern dort auch ein Einkommen haben. Anrainern von Großprojekten ist es in einem evaluierten Projekt der Kamerun-Studie gelungen, individuell oder kollektiv Einkommen zu erzielen und den Lebensstandard zu verbessern als Folge erfolgreicher Verhandlungen mit Unternehmen im Rohstoffsektor (P38). Beeindruckend sind die erreichten Veränderungen in den Lebensverhältnissen der Zielgruppen eines evaluierten Partners in den Philippinen (P165).

The partner's intervention "has impacted on a total of 110,695 direct and indirect beneficiaries of partner communities and People's Organizations, [...] some of these groups have been able to attain safe and secure settlement through the promotion of the People's Plan as an alternative to distant relocation being offered by the government. [Other groups] [...] were able to access funds for land acquisition, building construction and site development and the construction of a 45-unit [...] medium rise building and livelihood center which benefit 45 informal settler families. 120 families were able to secure In-City Housing (near site housing option) [...]. [Informal settler families] [...] have also been able to access basic services such as water, electricity, health facilities, schools and construction of multi-purpose halls, day care centers and purok offices, public toilets and road concreting, septic tank declogging, repainting of foot bridge and collection of garbage. (Philippinen-Feldstudie, 2017, S. 56)

Wirkungen auf die Zivilgesellschaft

Es gibt zum einen Wirkungen auf die Partnerorganisationen, die als Teil der Zivilgesellschaft gestärkt wurden und als Ansprech- und Dialogpartner von Regierung und Gesellschaft anerkannt sind (P19, P198, Tabelle 26 im Tabellenanhang). Diese Anerkennung äußert sich z.B. auch in der Auszeichnung mit internationalen renommierten Preisen (P198).

Zum anderen beziehen sich die Wirkungen auf die Zivilgesellschaft als Ganzes. Die gestiegene Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, zu mobilisieren und Politik zu beeinflussen, wurde in der online-Umfrage, dem Aktenstudium und den Feldstudien als eine zentrale Wirkung hervorgehoben, dies mit Schwerpunkt in Lateinamerika (vgl. Tabelle 26 im Tabellenanhang, P21, P38, P164, P165, P169, P198). Der erfolgreiche Einfluss auf die nationale Gesetzgebung zum Verbot des mineralischen Bergbaus in El Salvador zeugt von dieser Fähigkeit (P198 der Zentralamerika-Fallstudie). Die Fallstudie Kamerun weist am Beispiel eines Partners (P37) aber auch auf die Gefahr politischer Instrumentalisierung hin, wenn Politikbeeinflussung ohne enge Anbindung an die Bedürfnisse der Zielgruppen erfolgt. Zivilgesellschaftliche Organisationen bilden strategische Allianzen mit anderen NRO (P195, P198), um ihre Handlungsfähigkeit zu potenzieren. Sie vernetzen sich vertikal mit Basisorganisationen und/oder internationalen NRO oder horizontal auf nationaler Ebene, um ihren Einfluss auszuweiten (P6, P38, P104, P164, P165, P169, P195, P198). Über nationale Netzwerke engagieren sie sich auch auf UN-Ebene, z.B. in den periodischen Überprüfungsverfahren der Menschenrechtssituation in ihren Ländern durch UN-Gremien, und machen mit Schattenberichten auf die Menschenrechtsverletzungen aufmerksam (P0, P21, P164, P169, P195, P198).

Als Folge der Projektinterventionen haben sich in den Projektgebieten auch eine Vielzahl von lokalen Basisorganisationen und Interessengruppen gegründet bzw. wurden gestärkt, die ihre Interessen gegenüber Staat und Unternehmen artikulieren. Im Wirkungsraum eines Projektes ist die Zahl von Friedensclubs der katholischen Kirche in Schulen innerhalb von vier Jahren von 11 auf 103 gestiegen (P58). Basisorganisationen nehmen an Mobilisierungen teil (P165). Sie beteiligen sich an Gerichtsverfahren zu öffentlichem Recht (P140). Es gelingt ihnen, sich Finanzierung vom Staat für Aktivitäten zu sichern (P151, P286). Insgesamt treten sie selbstbewusster auf (P158). Es entstehen Solidarität und Vernetzungen zwischen den Organisationen (P27). Selbsthilfegruppen von Frauen erhalten politisches Gewicht (P120, P194). Die Organisationen setzen sich für Demokratisierung und Rechtsstaat ein und spielen dabei eine zentrale Rolle (P56, P64). Ihre Bedeutung zeigt sich auch in der Nachfrage nach ihren Materialien (P155).

Wirkungen auf die Öffentlichkeit

In vielen Fällen werden auch Veränderungen in der Öffentlichkeit und ein erhöhter Druck der Öffentlichkeit auf Entscheidungsträger berichtet (P21, P27, P30, P43, P64, P83, P90, P198, P296). In der online-Umfrage beziehen sich 36 (10,1%) der genannten Wirkungen auf diesen Bereich. Medien nutzen z.B. die Informationsmaterialien des Partners (P155), wodurch die Belange der Zielgruppe öffentlich besser wahrgenommen werden (P64, P175, P215, P286), auch auf internationaler Ebene (P19, P21, P178). Auch Vorträge in Schulen, Universitäten und Kirchengemeinden tragen dazu bei (z.B. P194). Ein Partner berichtet, dass Menschen, die in informellen Siedlungen leben, vorher als Delinquenten betrachtet wurden, nunmehr als Opfer des Versagens der Politik (P56). Häufig sind Aussagen zur Öffentlichkeit jedoch wenig konkret oder fehlen. Ein Fallbeispiel aus der Zentralamerika-Fallstudie zeigt, dass eine veränderte öffentliche Meinung indirekt auch Politik beeinflusst. Der Partner (P198) führte in Kooperation mit der Universität periodisch Umfragen in der Bevölkerung zur Akzeptanz des mineralischen Bergbaus durch. Diese zeigten, wie sich die öffentliche Meinung zugunsten eines Verbots des Bergbaus veränderte, was sicherlich die Politikentscheidung für ein Verbot beeinflusste. Zur Veränderung der öffentlichen Meinung trugen neben dem Partner auch weitere Akteure wie die katholische Kirche bei, deren Erzbischof von der Kanzel für ein Verbot des Bergbaus eintrat.

Wirkungen auf staatlicher Ebene

Wirkungen auf staatlicher Ebene hinsichtlich der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht des Staates nehmen in der online-Umfrage einen breiten Raum ein. Diese machen 33% (119) der genannten 356 Wirkungen aus. Wirkungen bezogen auf die Gewährleistungspflicht wurden 44 Mal genannt, solche bezogen auf die Achtungs- und Schutzpflicht 32 Mal bzw. 30 Mal (vgl. Tabelle 26 im Tabellen-

anhang). Auch die Fallbeispiele der Feldstudien und die Projekte des vertieften Aktenstudiums (wenn auch nicht alle) zeigen Wirkungen auf staatliches Handeln.

Auf örtlicher Ebene ist es einem Partner in Allianz mit den dortigen Basisgruppen gelungen, fünf Munizipalregierungen dazu zu bewegen, ein Verbot des mineralischen Bergbaus auf Landkreisebene zu verhängen (P198). Örtliche Schulen nehmen die Menschenrechtsproblematik in ihren Unterricht auf (P194, P198). In einem weiteren Projekt haben in Selbsthilfegruppen organisierte Frauen mangelhafte Bauprojekte bezüglich der Dorfinfrastruktur (Straßen-, Wasser-, Energieprojekte etc.) und Korruptionsfälle bei der Verteilung von staatlich subventionierten Lebensmitteln aufgedeckt und sich erfolgreich bei lokalen Behörden für eine Verbesserung der Infrastrukturprojekte durchgesetzt (P120). In einem anderen Fall wurde bewirkt, dass internationale Konventionen und Verfassungsbestimmungen zum Recht auf Wohnen in die lokale Gesetzgebung übertragen wurden (P64). Viele der genannten Entschädigungen, Landrückgaben, Sicherung von Land oder der Zugang zu staatlichen Leistungen sind der örtlichen Ebene zuzuordnen und Resultat von Politikbeeinflussung durch Partizipation, Gerichtsprozessen oder außergerichtlichen Schlichtungsverfahren und Vereinbarungen.

Auf bundesstaatlicher/departementaler und nationaler Ebene gibt es ebenfalls viele Wirkungen. In einem Projekt wurde erreicht, dass außergerichtliche Hinrichtungen in einem indischen Bundesstaat jetzt veröffentlicht werden müssen (P140). Gefängnisverwaltung und Personal gehen respektvoller mit Häftlingen um (P58) und Konflikte werden frühzeitig deeskaliert, so dass es gar nicht mehr zu Menschenrechtsverletzungen seitens der Polizei kommt (P27). Die Feldstudie Zentralamerika zeigt, wie durch beharrlichen Druck seitens Menschenrechtsorganisationen sich die Disposition des Innenministeriums/Staatsanwaltschaft erhöht hat, Menschenrechtsverletzungen, die während des bewaffneten internen Konflikts von Militär und Polizei begangen wurden, zu verfolgen und juristische Verfahren zu eröffnen (P194, P195). Dazu hat auch beigetragen, dass Jurist/innen aus Partnerorganisationen in die Staatsanwaltschaft gewechselt sind (P195). Staatliche Behörden für Wohnungsbau oder Basis-Infrastruktur in den Philippinen zeigen sich als Folge kontinuierlicher Lobbyarbeit geneigter, den Forderungen von organisierten Gruppen nach menschenwürdigem Wohnen nachzukommen (P165). Auch Ministerien gehen auf Forderungen von Partnern ein, Bergbauprojekte zu stoppen (P164, P169).

Es gibt viele Beispiele, die den Einfluss von Partnern auf nationale oder departementale Gesetzgebung dokumentieren. Ein Partner der Kamerun-Feldstudie hat zwischen 2002-2016 zur Verbesserung der Wahlgesetzgebung und Transparenz bei Wahlen beigetragen (P37). Ein anderer Partner (P0) aus Kamerun hat sich erfolgreich für ein Gesetz gegen Kinderhandel und Sklaverei eingesetzt. In El Salvador hat der evaluierte Partner nach 12 Jahren ein Gesetz zum Verbot des mineralischen Bergbaus durchgesetzt. In weiteren Ländern haben Partner Einfluss auf die Bergbaugesetzgebung genommen (P27, P83, P164, P169). "Little by little States are more under pressure to acknowledge and address the human rights implications of their policies related to extractive industries and other businesses" (P21). P164 hat darüber hinaus zu einer Entschädigungsgesetzgebung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen unter der Marcos-Diktatur beigetragen. Weitere Gesetze zu Obdachlosen (P244) wurden durch Partnerinterventionen verbessert. Gesetze, die es verbieten, Frauen als Hexen zu beschuldigen, oder sie sexuell zu belästigen, wurden durchgesetzt (P151).

Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen werden in verschiedenen Fällen durch Staat und Regierungen verfolgt. In einem Land wurden Gesetze zugunsten von Kleinbauern und -bäuerinnen geändert, die sich gegen monokulturelle Plantagenwirtschaft wehren (P300). Ein Fall von Agrarlandnahme durch einen ausländischen Konzern wurde in den Philippinen in den Kongress eingebracht, nach Protesten gegen Landnahmen ist der stellvertretende Wirtschaftsminister in Sri Lanka zurückgetreten, und die Landbehörde in Indonesien hat zugesagt, zehn Landrechtsfälle zu untersuchen und zu lösen (P104). In der Online-Umfrage berichtet ein Partner, dass die Justiz Großprojekte in Infrastruktur und Bergbau gestoppt und damit den drohenden Genozid indigener Völker abgewendet

hat. Beiträge zu Systemveränderungen auf höchster Ebene, wie z.B. Verfassungsänderungen, sind seltener (P56, P64).

Auf internationaler Ebene haben Partner den Staat zu Reaktionen herausgefordert. Die Regierung von Uganda ging in ihrer Antwort an den Menschenrechtsrat auf Themen ein, die von einem Partner 2011 in das UPR eingebracht worden waren. Ähnliches wird zu Benin berichtet. Der Sonderberichterstatter zu Kamerun nahm zum Recht auf Nahrung einige Punkte aus den Beiträgen eines Partners auf. Zu Frauen- und Kinderrechten in Bolivien nahmen sechs Staaten Partnerempfehlungen in ihre Stellungnahmen auf. Der UN-Menschenrechtsrat nahm Empfehlungen von Partnern zur Geburtenregistrierung in Uganda und zu religiösen Minderheiten in Sri Lanka auf. Auf Ebene der Weltbank konnte ein Partner (P198) erfolgreich im Schlichtungsausschuss für Investitionsstreitigkeiten gegen ein Bergbauunternehmen intervenieren. Partnern ist es auch gelungen, ihre Belange in die deutsche Entwicklungspolitik einzubringen. Das BMZ ließ 2013 "erstmalig eine externe, menschenrechtliche Bewertung ihrer Landpolitik in einem Land (Kambodscha) durchführen [...]. Dies geschah explizit in Reaktion auf die Abschließenden Bemerkungen [...] des UN-Sozialausschusses von 2011, welche die Rolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Landsektor in Kambodscha auf Basis einer Eingabe von (Partnern) hinterfragt hatte" (P22: Bericht 2012-14, S.6). Der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung besuchte auf Anregung von Partnern die Philippinen (P14).

Der Einfluss vieler Projekte auf die staatliche Ebene verläuft eher in einem Zick-Zack-Kurs. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten gab es in der Menschenrechtspolitik Fortschritte, dann wieder Rückschritte mit extremer Konflikteskalation, in deren Folge Menschenrechte von staatlichen Akteuren auf keiner Ebene respektiert wurden (P215). Auch die Lage in Kolumbien bleibt nach dem Friedensschluss zweideutig. Dieser wird von einem Projektträger als 'Window of Opportunity' wahrgenommen. Da sich gleichzeitig aber die Situation für Menschenrechtsverteidiger/innen verschlechtert hat, sind die Veränderungen zwiespältig (P225). Dies belegt auch die Fallstudie zu Zentralamerika, insbesondere zu Guatemala.

Wirkungen auf die Wirtschaft wurden eher indirekt, vermittelt über Lobbyarbeit und staatliche Entscheidungen, erzielt. Dazu gehört das Verbot des mineralischen Bergbaus in El Salvador (P198) oder die Schließung von Minen in den Philippinen (P169, P164, auch P296), die ja auch Bergbauunternehmen tangieren (vgl. oben). Wirkungen, die eher direkt auf die Projektinterventionen zurückgehen, sind: Verhandlungsbereitschaft und Zugeständnisse der Unternehmen extraktiver Industrien für Anrainer-Gemeinden (P38, ähnlich P40). Solche Zugeständnisse sind: Kostenloser Transport für die Anwohner, Finanzierung von Miniprojekten, Einrichtung von Beschwerdemechanismen, Einrichtung und Respekt von Pufferzonen, Kompensationsleistungen, etc.

Ein Thema ist der Aufkauf von Land durch Großprojekte. In einem Fall gelang es, dass sich der Investmentfonds DWS aus einem Landprojekt in Kambodscha zurückzog und ein Dienstleister für Investmentfonds hat *land grabbing* in die Kernsuchkriterien für *reputational risk* aufgenommen. Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) veröffentlicht seit 2015 Kurzinformationen über neu zugesagte Beteiligungen (P22). Investitionsprojekte, die Land von Kleinbauern beansprucht hätten, wurden verzögert oder zumindest geprüft. In einzelnen Fällen bekamen Gemeinwesen ihr Land zurück (P104). Das Investorenverhalten in Bezug auf Anrainer und Umwelt hat sich verbessert (P27). Illegale Abholzung und illegaler Abtransport von Sand konnten durch andere Projektinterventionen aufgehalten werden (P164). In mehreren Fällen zwangen Selbsthilfegruppen Bauunternehmen, öffentliche Bauvorhaben (z.B. Brücken) in guter Qualität durchzuführen (P120). Arbeitsbedingungen in Unternehmen haben sich verbessert (P158).

Es gibt auch Versuche, die Gegner zu kooptieren, so dass Zweifel aufkommen, ob der Privatsektor bereit ist, seiner sozialen und menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen (P241, P247, P270). In der Auseinandersetzung mit Bergbauunternehmen in El Salvador wurden immer dann Drohungen gegen engagierte Gruppen verstärkt und sogar Aktivisten ermordet, wenn die Bewegung

gegen den Bergbau erfolgreicher wurde. Auch die Philippinen-Studie berichtet von Kooptationsversuchen lokaler Regierungen durch Bergbauunternehmen und Kampagnen gegen den Partner (P169).

Nicht intendierte positive Veränderungen

Die in der online-Umfrage befragten Partner bestätigen mehrheitlich (82%) das Auftreten unerwarteter positiver Wirkungen im Verlauf ihrer Arbeit (vgl. Tabelle 35 im Tabellenanhang). Von den genannten nicht intendierten Wirkungen (88) wurde ein „unerwartet hohes Engagement der Zielgruppen“ am häufigsten genannt (24), gefolgt von einer die Erwartungen übersteigenden Reichweite der Projektergebnisse (19) und den unerwartet positiven Reaktionen von Staat oder Unternehmen (15). Zwölfmal wird genannt, dass staatliche Institutionen oder Gesetze verbessert wurden, oder dass Gerichtsverfahren unerwartet positiv ausfielen. Viermal wurde die unerwartet große öffentliche Aufmerksamkeit genannt (vgl. Tabelle 37 im Tabellenanhang). In den Fallstudien Philippinen und Zentralamerika wurde auch auf unerwartet positive Reaktionen seitens Regierung und Ministerien nach einem Regierungswechsel verwiesen, was in einem Fall zur Schließung einer Reihe von Bergwerken (Philippinen), in dem anderen Fall zu einer politischen Unterstützung des geforderten Bergbauverbots durch die Regierung führte (El Salvador).

Negative Wirkungen

In der online-Umfrage geben nur rund ein Drittel der antwortenden Partner negative Wirkungen im Verlauf der Projektarbeit an. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um kontextverursachte negative Veränderungen (38 von 46 der aufgeführten negativen Wirkungen), nur 8 Partner beschreiben negative Folgen des Projekts. Diese waren: eine Re-Traumatisierung von Opfern, Konflikte mit Männern nach der Förderung von Frauenrechten und der einseitige Fokus von Sex Worker auf ihre Rechte, nicht aber auf ihre Pflichten. Die Philippinen-Feldstudie macht auf mögliche negative Folgewirkungen einer Interventionsstrategie aufmerksam, die in Gemeinden prioritär mit lokalen Führungspersonen arbeitet, statt mit allen Gemeindemitgliedern. Dadurch können sich traditionelle Machtstrukturen verfestigen und ein Empowerment der gesamten Gemeinde blockieren (P169). Auch in Guatemala wurden in einem Projekt (P195) negative Folgewirkungen einer Personalpolitik analysiert, die Kriterien von „do no harm“ nicht anwendet und zur Verunsicherung hoch traumatisierter Opfergruppen geführt hat.

Der hohe Anteil an kontextverursachten negativen Veränderungen aus der online-Befragung überrascht nicht angesichts der bereits analysierten hohen Kontextabhängigkeit von Menschenrechtsprojekten. Unter den negativen Auswirkungen von Kontextveränderungen wurden am häufigsten Bedrohungen, Verhaftung oder Ermordung von Menschenrechtsaktivist/innen (13 Nennungen), Verunglimpfung und Kriminalisierung der Partnerorganisation (10 Nennungen) und eine Verschlechterung der Beziehungen zu Regierung und staatlichen Behörden (4 Nennungen) genannt. Regional wurden hier kaum Unterschiede zwischen den Kontinenten festgestellt (vgl. Tabellen 40 und 41 im Tabellenanhang). Die Fallstudien bestätigen weitgehend die Behinderung der Arbeit der Partner durch ungünstige Kontextentwicklungen. Diese reichen von der permanenten Verweigerung von Unternehmen, die Belange der Anrainer zur Kenntnis zu nehmen (P38), über Bedrohung und Bespitzelung der Partner bis hin zur Ermordung von Aktivist/innen. Partner agieren präventiv oder reaktiv auf *shrinking space*, Repression und Instrumentalisierung und haben unterschiedliche Handlungsoptionen, um die Auswirkungen von Repression auf Zielgruppen und die eigene Arbeit zu begrenzen (vgl. Kap 3.3).

Zuordnung der Wirkungen zur Arbeit der Partner

84% der in der Online-Umfrage antwortenden Partner sieht einen substanziellen bis entscheidenden Einfluss ihrer Interventionen auf die festgestellten Wirkungen (vgl. Tabelle 32 des Tabellenanhangs). Das vertiefte Aktenstudium der 40 Projekte erzeugt noch stärker den Eindruck, dass viele Veränderungen auf die Projekte zurückgeführt werden können. Es verwundert nicht, dass die internationalen Projekte ihren Einfluss auf die beobachteten Wirkungen deutlich geringer einschätzen. Die Verände-

rungen dieser Projekte liegen v.a. auf der Ebene von Politik, Staat und Wirtschaft und der Beitrag (*contribution*) des Projekts zu diesen (Kontext-) Veränderungen ist weit schwieriger einzuschätzen, da eine Reihe weiterer Akteure in diesem Feld agieren. Die Zuordnung (*attribution*) der Projekte zu Veränderungen auf lokaler Ebene und bei den Zielgruppen kann leichter bestimmt werden. Dies mag die hohe Selbsteinschätzung der Partner erklären, da die meisten der Projekte der Grundgesamtheit auf lokaler (37%) oder diözesaner oder Provinz-Ebene (56%) agieren und ein Drittel aller Wirkungen auf lokaler Ebene angesiedelt ist (vgl. oben). Auch wenn dies nicht im Einzelnen nachgehalten werden kann, ist die Plausibilität hoch, dass die Zuordnung der Wirkungen auf lokaler und diözesaner Ebene zur Arbeit der Partner hoch ist. Diese Einschätzung wird durch die Fallstudien gestützt.

5.6 Nachhaltigkeit

5.6.1 Nachhaltigkeit des Nutzens

Laut Selbsteinschätzung von 50% der befragten Partner der online-Umfrage wird nur ein Teil der erreichten Wirkungen und des Nutzens ihrer Arbeit für die Zielgruppen als nachhaltig eingestuft, der fortbestehen wird, wenn die externe Unterstützung beendet ist (vgl. Tabelle 39 im Tabellenanhang). Dies verweist zum einen auf die hohe Anfälligkeit der erzielten Veränderungen für Kontextveränderungen. Zum anderen signalisieren die Partner damit auch ihren fortgesetzten Bedarf an externer Unterstützung, sei sie finanzieller Art oder Unterstützung durch Advocacy-Arbeit internationaler Organisationen (vgl. unten).

Die Feldstudien und das vertiefte Aktenstudium geben Einblick, welche Faktoren zur Nachhaltigkeit von Veränderungen beitragen können. Folgende Faktoren wurden identifiziert:

- ⇒ **Individuelle Stabilisierung:** Nachhaltigkeit auf der persönlichen Ebene ist wahrscheinlich, wenn Opfer von Menschenrechtsverletzungen (z.B. sexualisierte Gewalt, Opfer von Menschenhandel, von Folter oder willkürlicher Verhaftung) durch Traumabehandlung psychisch stabilisiert, sozial in ihre Gemeinden reintegriert sind und sich ein Einkommen sichern können (P0, P188, P193, P194).
- ⇒ **Empowerment und Organisation der Zielgruppen:** Motivation, Artikulation ihrer Interessen und eigenständiges Handeln der Zielgruppen wird als positiver Faktor für Nachhaltigkeit gewertet. Dazu gehören auch der erreichte Organisationsgrad und die organisatorische Stabilität und Stärke der Zielgruppen (P0, P22, P38, P104, P120, P164, P165, P169, P195, P198, P215, P225, P227, P247, P270). Fortdauerndes Engagement der Opfergruppen in Guatemala hat z.B. dazu geführt, dass die juristische Ahndung von Menschenrechtsverletzungen während des bewaffneten internen Konflikts trotz gegenteiligen Drucks von Militärs und Machtelite weiter auf der Tagesordnung steht (P193, P195). Bei einigen kirchlichen Partnern wird die kirchliche Struktur, innerhalb derer gearbeitet wird (z.B. Justitia et Pax Gruppen), als nachhaltig wahrgenommen (P0, P37, P83). Dies gilt auch für Gruppen, die sich an bestehende Strukturen wie Justitia et Pax anlehnen können. Allerdings kann dies auch Abhängigkeiten schaffen. In einem Projekt zur Organisation von Arbeiter/innen ist es nicht gelungen, dem externen Druck der Unternehmen standzuhalten, da die Vereinigungen der Arbeiter/innen noch nicht stark und stabil genug waren und nicht über eine "bedingungslose" Gruppenidentität verfügten (P158, auch P38, P232).
- ⇒ **Multiplikation von Erfolgsbeispielen:** Durch Multiplikation von Kenntnissen und Erfahrungen durch Zielgruppen, aber auch Partnerorganisationen ist eine höhere Nachhaltigkeit zu erwarten (P22, P109, P194). Bei praktischen Erfolgen z.B. in der Landwirtschaft mittels *farmer to farmer* Strategien, tragen Bauern und Bäuerinnen ihre Kenntnisse weiter. Gerade Erfolge tragen zur Nachhaltigkeit bei (P64). Wirkungsvolle Strategien werden vom Partner aber nicht immer systematisiert und anderen NRO vermittelt (z.B. P165).

⇒ **Rückgriff auf bestehende Rechtsnormen bzw. Veränderung von Politik und Rechtsnormen:** Nachhaltigkeit gerade im Menschenrechtsbereich wird in dem Maße gestützt, wie es Partnern und Zielgruppen gelingt, den Staat in seiner Verantwortung für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten in die Pflicht zu nehmen und bestehende Rechte einzuklagen oder Rechtsnormen und Politikbereiche entsprechend zu verändern (P30, P296, P151). In allen drei Fallstudien konnte auf Rechtsnormen oder gültige Richtlinien für Unternehmen zurückgegriffen werden (Recht auf Wohnraum, Schutz vor Folter, Genozid, etc. (P38, P165, P194, P195)) oder es wurden erfolgreich Gesetze und Normen verändert (Bergbaugesetze, Entschädigungsverordnung, Gesetz gegen Menschenhandel (P0, P164, P169, P198)) oder Zugang zu staatlichen Leistungen, z.B. Wohnraum, Infrastruktur erstritten (P165, auch P104, P120). Andere Projekte leiteten Gesetzesverbesserungen für Friedensrichter/innen ein (P43) oder setzten die Aufnahme des Rechts auf Wohnen in die Verfassung durch (P56). Die Nachhaltigkeit von rechtlichen Verbesserungen wird durch die Ausbildung lokaler Rechtshelfer/innen (P64, P120) oder durch Präzedenzurteile gewonnener Gerichtsverfahren gestärkt (P193).

Risiken für Nachhaltigkeit liegen zum einen in Kontextbedingungen und -veränderungen (politische Instabilität (P244), in einem konfliktiven Umfeld, in starkem Widerstand/Druck von mächtigen Interessensgruppen (P30, P195, P300)), die Erreichtes wieder zunichtemachen können: Die anstehenden Wahlen in El Salvador bergen z.B. das Risiko, dass das gesetzliche Verbot des mineralischen Bergbaus wieder annulliert wird, falls rechte Kräfte die Wahl gewinnen (P198). Ähnliche Ungewissheit besteht in den Philippinen, was die Schließung von Bergwerken betrifft (P164, P169). Trotz bestehender Landgesetze ist in vielen Ländern die Nutzung des Landes nicht gesichert (P155, P247) oder gesetzliche Sozialleistungen werden den Ärmsten vorenthalten. Auch gewonnene Musterprozesse und Präzedenzurteile, wie die Verurteilung des Diktators Rios Montt wegen Ethnozids in Guatemala, sind nicht unbedingt nachhaltig. Das Urteil wurde einen Tag nach Verkündung auf Druck von Militärs vom Obersten Gerichtshof wieder annulliert (P193).

Zum anderen haben Strukturen und Beziehungsmuster zwischen Partner und Zielgruppen Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Wirkungen. Unterschiedliche Strategien in der langfristigen und/oder engen Begleitung von Zielgruppen können sowohl die Chance auf Nachhaltigkeit erhöhen (P21) als auch Abhängigkeiten schaffen, die der Nachhaltigkeit entgegenstehen. Ein positives Beispiel für Strategien, die Nachhaltigkeit schaffen, zeigt die Philippinen-Feldstudie:

“[P165] has facilitated the establishment of local and a metropolitan federation of ISF [Informal Settlers Families]. It emphasizes their lead: The POs [People’s Organizations] decide priorities and strategies; [P165] only facilitates, guides, people choose their battles and develop organizational strength in that way. It is a “people-led” approach. In this process, not only leaders but also members are strengthened so that they can challenge their leaders.” (Philippinen-Fallstudie, S. 66)

Zu der Nachhaltigkeit entgegenwirkenden Strategien gehören assistenzialistische Ansätze in der Begleitung und Betreuung der Zielgruppen (P194). Problematisch ist auch ein ständiger Wechsel der Personen in der Zielgruppe, z.B. in Slums (P244). Die Arbeit eines philippinischen Partners (P169) mit lokalen Führungspersonen der vom Bergbau betroffenen Gemeinden beeinträchtigt die Nachhaltigkeit von Fortbildungen und Mobilisierung in einigen Gemeinden und stützt lokale traditionelle Machtstrukturen, die nicht unbedingt vereinbar mit gemeindebasierten Ansätzen sind. Der Aufbau von konkurrierenden Verbands- oder Vernetzungsstrukturen durch unterschiedliche NRO fördert außerdem Verzettelung und Konkurrenz unter den Zielgruppen (vgl. Philippinen-Fallstudie).

Es gibt Fälle, die einer dauerhaften externen Unterstützung durch den Partner oder externer Expertise, z.B. durch Anwälte/innen, bedürfen. Die betrifft komplizierte Verfahrensfragen, z.B. um Rechte indigener Völker oder Landrechtfragen (P270, P120, P140) oder Gerichtsprozesse wegen Menschenrechtsverletzungen. Verfahrens- und Gerichtskosten können schwerlich von den Zielgruppen und Opfern von Menschenrechtsverletzungen aufgebracht werden (z.B. P193, P195).

Grenzen von Nachhaltigkeit sind auch dann gegeben, wenn Errungenschaften wie z.B. Landsicherung oder die Befreiung von Opfern von Menschenhandel wieder durch unzureichende Einkommensmöglichkeiten und Lebensperspektiven gefährdet werden. Erneute Anfälligkeit für die Versprechen von Menschenhändlern oder der Verkauf/Verlust des erkämpften Landes können die Folge sein. Dies verweist auf die Notwendigkeit komplementärer Entwicklungsmaßnahmen, um die Nachhaltigkeit der Wirkungen der Menschenrechtsarbeit zu erhöhen (und vice versa, vgl. Kap. 4.3).

5.6.2 Nachhaltigkeitsstrategien

Nachhaltigkeit der Partnerorganisation

Strategien der Partnerorganisationen zur Förderung ihrer eigenen finanziellen Eigenständigkeit und der Nachhaltigkeit ihrer Strukturen werden reflektiert, aber nur begrenzt umgesetzt. Der Mobilisierung nationaler Ressourcen für Menschenrechtsarbeit oder der Erhöhung von Eigeneinnahmen durch Verkauf von Publikationen oder Consultancy-Tätigkeit sind je nach nationalem Kontext und Zielgruppen engere oder weitere Grenzen gesetzt. In den Philippinen erschwert das neue NRO-Gesetz z.B. die Akquise von Eigenmitteln durch Verkauf von Dienstleistungen, da dann der Status der Gemeinnützigkeit gefährdet ist (P165 der Philippinen-Fallstudie, ähnlich argumentiert P227 für Kolumbien). In anderen Ländern, aktuell in Indien, ist die Finanzierung aus dem Ausland die Achillesferse mancher Organisationen. NRO in Indien sind daher bemüht, auch nationale Geldgeber für Menschenrechtsarbeit zu finden. Das ist für *public litigation* bereits häufig der Fall. P140 bemüht sich z.B., Zugang zu staatlichen Rechtshilfe-Fonds zu erhalten, die regelmäßig nicht ausgeschöpft werden. In vielen Kontexten ist Unabhängigkeit von Finanzierung im Land, insbesondere von staatlicher Finanzierung, aber wichtig, um nicht durch politischen Druck erpressbar zu werden (P300, P81, P188). Gerade Menschenrechtsorganisationen, die durch Lobbyarbeit die Erfüllung staatlicher Verpflichtungen einfordern, bedürfen häufig dieser Unabhängigkeit. P194 hätte z.B. das Potenzial, staatliche Mittel für Rechtshilfearbeit oder Schutzräume für Opfer sexueller Gewalt zu erhalten, geht aber aus Misstrauen gegenüber staatlichen Behörden auf diese Option nicht zu. Wenn aufgebaute Strukturen (z.B. Frauenhäuser) lokal nicht weiter finanziert werden, steht ihre weitere Nutzung in Frage (P175).

In manchen Schwellenländern gäbe es nach Kenntnis der Evaluator/innen und nach Einschätzung von Projektmitarbeiter/innen die Möglichkeit, höhere Beträge für Menschenrechtsarbeit zu mobilisieren – und das wäre auch politisch relevant. Die Akquisition von Mitteln kann gesellschaftliche Unterstützung zeigen und schaffen. Es wäre wichtig, dass diese Länder sich ihre Menschenrechtsarbeit selbst leisten; zumal bei einigen der Schwellenländer zu erwarten ist, dass die externe Finanzierung mittelfristig zurückgehen wird (P169).

Ein kleiner Teil der Partner verfügt über Eigenmittel, die sie auch für Menschenrechtsarbeit einsetzen. Dies sind oft kirchliche Partner (P21, P43, P58), die Ressourcen über die nationalen Fastenaktionen für *Justitia et Pax* mobilisieren. Zudem spielt auch das Ehrenamt eine Rolle (P30, P155), um Mittel einzusparen. Wenige Partner erhöhen ihre Eigenfinanzierung durch Dienstleistungen am lokalen Markt oder die Akquisition von staatlichen Mitteln zur Berufsausbildung (P120) oder über Mitgliedsbeiträge (P22). Letzteres ist allerdings schwierig, wenn die Lebenslage der Zielgruppen prekär ist oder sich verschlechtert (P232). Einige Organisationen von Zielgruppen akquirieren selbst lokale Mittel, z.B. von einer lokalen Kirche, um Aktivitäten zu finanzieren. In einer Bewilligungsvorlage steht jedoch: "Erfahrungsgemäß können gemeinnützige Organisationen, die Dienstleistungen für besonders arme Zielgruppen leisten, nicht allein aus den Entgelten der Zielgruppen finanziert werden. Daher sind externe Zuschüsse notwendig." (P96).

Die Fallstudien zu den Philippinen und Kamerun äußern sich eher kritisch, was die Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung betrifft: Viele Instrumente der lokalen Mittelakquisition entspringen einem *business*-Denken, das inkonsistent mit der Mission der Organisation ist, dem Verständnis von Gemeinnützigkeit der Partner zuwiderläuft und daher mehr Schaden als Nutzen anrichten kann (z.B. bezogen

auf P0, P165, P169). Dies gilt gerade auch für Netzwerke (z.B. P169), deren Identität eng mit der Partnerschaft zu MISEREOR verwoben ist. Allerdings betont die Philippinen-Studie auch die Notwendigkeit, langfristig lokale Mittel für die Menschenrechtsarbeit zu akquirieren.

Die überwiegende Mehrheit der analysierten Partner hängt ausschließlich von ausländischer Finanzierung ab. Die Unterlagen vermitteln den Eindruck, dass es in vielen Kontexten kein sinnvoller Versuch ist, sich von externer Finanzierung unabhängig zu machen. Es ist illusorisch, würde unnötig Arbeitszeit absorbieren und brächte keinen nennenswerten Mehrwert. Die Feldstudien zeigen, dass mit Ausnahme von P195, P198 die evaluierten Partner bis zu 90% von MISEREOR oder KZE-Zuschüssen abhängen. Einige sind eher zögerlich, ihre Geberlandschaft zu diversifizieren. Es kommt gerade in der Menschenrechtsarbeit auf vertrauensvolle Beziehungen an, auf Geber, die flexibel und risikobereit sind. Noch mehr als in anderen Bereichen können unbedachte (inhaltliche und bürokratische) Vorgaben der Geber zu Risiken führen. Dennoch ist eine Diversifizierung der Geberstruktur geboten.

Um im eigenen Umfeld Unterstützung und Rückhalt für ihre Arbeit zu erhalten, spielt Vernetzung mit den verschiedensten Akteuren bei einem großen Teil der Partner eine wichtige Rolle, auch zur Bündelung der Kräfte und Ressourcen (vgl. Kap. 5.2). Mitglieder von Netzwerken mit diversifizierten Finanzquellen haben größere Chancen weiterzubestehen (P19, P27, P58). Auch Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit (P43, P96, P104), die Kooperation und Abstimmung mit *likeminded* Behörden und Institutionen (soweit das möglich ist) kann Unterstützung generieren und die eigene Reputation und das gesellschaftliche Ansehen erhöhen (P175, P227, P300). Dazu kann auch Lobbyarbeit bei internationalen Akteuren beitragen (P6, P19, P21, P22).

Insgesamt lässt sich die Schlussfolgerung aus der Philippinen-Studie auf den gesamten Menschenrechtsbereich übertragen: „the processes can be sustained [...] but not the structures. But structures need to be in place so that human rights defenders are able to apply their skills in a responsive manner“. Hier ist auch MISEREOR gefragt, zum Überleben der Strukturen weiter beizutragen.

Besondere Aspekte der Nachhaltigkeit bei Menschenrechtsprojekten

Viele Ergebnisse der Menschenrechtsarbeit sind nicht unbedingt dauerhaft gesichert, sondern können durch politische Entwicklungen zerstört werden. Verbesserungen im Sinne der Menschenrechte sind stark vom Kontext abhängig. Viele Wirkungsstränge und Ebenen greifen ineinander. Es ist notwendig, auf Ebene der Bevölkerung, Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und des Staates Errungenes zu begleiten und zu sichern, politischen Druck und Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit aufrecht zu erhalten. Machtfragen spielen bei der Sicherung von Veränderungen eine große Rolle. Daher braucht es nicht nur häufig lange, oft länger als ein oder zwei Projektzyklen, um strukturelle politische Veränderungen zu erreichen. UPRs zum Beispiel finden für ein Land alle viereinhalb Jahre statt. Es braucht sehr langen Atem und Durchhaltevermögen, um z.B. ein Thema in mehreren UPRs aufzugreifen (P21). Viele Rohstoffprojekte oder Landrechtsverfahren oder Musterprozesse wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen laufen über Jahrzehnte. Die Nachhaltigkeit dieser Ergebnisse hängt auch davon ab, dass langfristig am Thema gearbeitet wird und langfristig die Finanzierung sichergestellt ist. Ebenso wichtig ist Flexibilität in der Herangehensweise (vgl. Kap. 5.2. und 5.3).

Es gibt im Menschenrechtsbereich viele Projekte und Kooperationen, in denen Zielgruppen, Partner, Netzwerke und gelegentlich auch MISEREOR zusammenwirken. Bei internationalen Projekten ist dies noch stärker ausgeprägt. Dies bringt besondere Herausforderungen und Chancen mit sich – für die Gestaltung der Projekte, aber auch für die Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen. Es braucht die besondere Kompetenz, in Vernetzungen zu arbeiten und diese langfristig aufrecht zu erhalten, es bietet aber auch die Chance, dass die Arbeit nicht von der Stabilität einer einzelnen Organisation und dem Kontext eines einzelnen Landes abhängt, sondern immer wieder andere einspringen können, vorausgesetzt die Netzwerke funktionieren. Es können starke persönliche Bindungen entstehen. Wenn dann

engagierte frühere Kolleg/innen Rollen in den gestärkten politischen oder Menschenrechtsstrukturen übernehmen, kann der Einfluss langfristig deutlich wachsen, mit dem auch frühere Erfolge gesichert werden können (P300). Auch die Arbeit mit Basisstrukturen kann zur langfristigen Sicherung der menschenrechtlichen Wirkungen beitragen, wenn diese Basisstrukturen selbst stabil sind (P27, P165). Bei manchen Partnern bietet der kirchliche Hintergrund eine besondere Stabilität der Strukturen, die Langfristigkeit und eine Orientierung an langfristigen Visionen erleichtert (P0, P37, P38, P39).

6 Die Rolle von MISEREOR

Die Menschenrechtsarbeit von MISEREOR wird konzeptionell durch den Orientierungsrahmen „Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit“ von 2006 und, was die Wirkungserfassung dieser Arbeit betrifft, von der Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ von 2014 orientiert³⁴. Der Orientierungsrahmen betont die wechselseitige Verflechtung von Menschenrechtsarbeit und Entwicklungsarbeit. „Die Achtung der Menschenrechte ist unabdingbar für jeden Ansatz menschlicher Entwicklung, der auf der aktiven Beteiligung und Mitgestaltung des Entwicklungsprozesses durch die betroffenen Menschen aufbaut. Es ist von zentraler Bedeutung, dass der Staat insbesondere den Armen und Unterdrückten einen Freiraum für solche Selbstorganisation eröffnet und rechtsstaatliche Mittel zur Durchsetzung ihrer Rechte bereitstellt [...]. Die Menschenrechte sind deshalb Instrument und Ziel menschlicher Entwicklung zugleich“ (MISEREOR 2006a, 2f).

Daraus folgt für MISEREOR der mehrdimensionale Anspruch,

- bei der finanziellen Förderung von Programmen und Projekten von Partnerorganisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika die integrale Dimension und die (Menschen-) rechtebasierte Perspektive an alle Programme und Projekte der Entwicklungsarbeit anzulegen und einen intensiven Dialog mit den Partnern darüber zu führen;
- gegebenenfalls lokale Beratungsstrukturen für Partner aufzubauen, die über juristische und methodische Kompetenzen verfügen (MISEREOR 2006a, 47);
- neben der Förderung von Partnern im Süden die komplementäre Menschenrechtsarbeit von spezialisierten NRO im Norden, in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene, verstärkt zu fördern und sich darin auch selbst zu engagieren, damit die Anliegen der Südpartner in den Industrieländern und in den internationalen Menschenrechtsorganschaften stärker Gehör finden;
- konzeptionelle und methodische Klarheit im Hause zu schaffen durch Fortbildungen für die Mitarbeiter/innen zum Thema Menschenrechte in der Entwicklungsarbeit, damit sie einen kompetenten Dialog mit den Projektpartnern führen können (S. 47);
- die verschiedenen Instrumente und Handlungsfelder der Menschenrechtsarbeit als Querschnittsthemen in den verschiedenen Kontinent- und Länderpolicy-Dokumenten zu verankern (S. 47);
- proaktiv den Dialog mit Gremien und Spender/innen zu suchen, um zu vermitteln, dass sich die Projekte, die einer WSK-Konzeption folgen, von den „traditionellen“ Projektansätzen unterscheiden können. Hierfür muss Verständnis und aktive Unterstützung gefunden werden (S. 47).
- sich selbst als katholisches Hilfswerk in der Menschenrechtspolitik zusammen mit anderen NRO und nichtstaatlichen Hilfswerken in Deutschland, der EU und auf UN-Ebene zu engagieren mittels Kampagnen, Initiativen gegenüber der Bundesregierung, der EU oder UN-Gremien. „Auf Anfrage von Südpartnern engagiert sich MISEREOR für von Menschenrechtsverletzungen bedrohte

³⁴ MISEREOR: Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit. Orientierungsrahmen für den Förderbereich. Menschenrechte – Entwicklung, Aachen 2006a; MISEREOR: Menschenrechte und Wirkung, Handreichung, Aachen 2014

und betroffene Menschen u.a. durch Ansprache von Regierungen bzw. internationaler Organisationen“ (S. 10). Dazu gehört auch, Menschenrechtsverteidiger/innen im Süden, die wegen ihres Engagements für die Respektierung von Menschenrechten selbst verfolgt und bedroht wurden, zu unterstützen, sich bei Gefahr in Sicherheit zu bringen oder andere Schutzmaßnahmen zu ergreifen (S. 16). MISEREOR stellt sich damit vom Anspruch her auch seiner Verantwortung gegenüber der schwierigen Arbeit der Südpartner.

6.1 Wissensmanagement und Steuerung der Menschenrechtsarbeit

MISEREOR hat durch die Förderung von Menschenrechtsorganisationen und eigene Initiativen im Bereich Menschenrechte viel erreicht, um dem selbstgesetzten Anspruch und der Zielsetzung aus dem Orientierungsrahmen gerecht zu werden. Zur Wahrnehmung der vielfältigen Aufgaben in den unterschiedlichen Handlungsfeldern hatte MISEREOR hauptamtliche Kapazität für den Arbeitsbereich Menschenrechte geschaffen, die mit der Reorganisation der Hauptabteilungen im Hause wieder verändert wurde. Die Aufgaben sind nun dezentralisiert auf die verschiedenen Hauptabteilungen, das Büro für Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit in Berlin und Berater/innen auf Zeit (BAZ), ohne dass dort klare Zuständigkeiten ausgewiesen sind. Im Lernort „Bewahrung der Schöpfung“ der PGZ besteht z.B. eine Task Group, die sich mit vier emblematischen Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch Großprojekte (Kohlekraftwerke, Staudämme) in Brasilien, Philippinen und Südafrika beschäftigt. Thematische Arbeitstreffen zu Menschenrechtsthemen (TAT MR LA) werden auch von der Lateinamerika-Abteilung organisiert, um sich z.B. über Fragen des Schutzes von Menschenrechtsverteidiger/innen, Ressourcenkonflikte und die UN-Menschenrechtsinstrumentarien auszutauschen.³⁵ Eine wie immer geartete zentrale Koordination der Menschenrechtsarbeit besteht derzeit nicht, die den abteilungsübergreifenden Wissenstransfer und die Koordination und Steuerung der Menschenrechtsarbeit übernehmen könnte. Dies hat Folgen für das Wissensmanagement und die organisatorische und konzeptionelle Verankerung der Menschenrechtsarbeit im Hause. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

Verständnis von Menschenrechtsarbeit bei MISEREOR

Nach den Förderbereichsschlüsseln ist die Menschenrechtsarbeit von MISEREOR Bestandteil des Förderbereichs „Staat und Zivilgesellschaft“ (bis 2015: „Rahmenbedingungen und Gesellschaft“). Der Orientierungsrahmen von 2006 spricht hingegen von einem Förderbereich „Menschenrechte“. Bei MISEREOR Mitarbeiter/innen findet sich ein sehr unterschiedliches Verständnis darüber, was ein Menschenrechtsprojekt ausmacht (vgl. Kap. 4.1). Dies zeigte sich in der Diskussion mit Referent/innen und Mitarbeiter/innen auf der Leitungsebene. Für die einen ist Menschenrechtsarbeit eine Querschnittsaufgabe, die sich in der gesamten Arbeit von MISEREOR und allen Projekten widerspiegelt, für die anderen eine Art „Sektor“, der sich in einem spezifischen menschenrechtbasierten Projektypus ausdrückt und spezialisierte Instrumente der internationalen Lobbyarbeit erfordert. Die Grenzen zu anderen Sektoren sind fließend. Wieder andere kennen sich mit Menschenrechten nicht sonderlich gut aus. Das unterschiedliche Verständnis über die Klassifizierung von Menschenrechtsprojekten wirkte sich bereits auf die Auswahl der Grundgesamtheit der 301 Projekte dieser Evaluierung aus. Es scheint aber auch die Zusammenarbeit mit Partnern und die Prioritäten der Länderbearbeitung zu beeinflussen. Manche Referent/innen legen großen Wert auf die Arbeit zur Stärkung von Menschenrechten, andere tun dies offensichtlich weniger, weil ja ohnehin alle Arbeit Menschenrechtsarbeit sei.

Die unterschiedlichen Sichtweisen von Menschenrechtsarbeit mögen auch darin begründet sein, dass nur ein Teil der Mitarbeitenden die beiden Grundsatzdokumente zu Menschenrechten, den Orientie-

³⁵ Vgl. Ergebnisprotokolle der TAT-MR-LA seit 2015

rungsrahmen von 2006 und die spezielle Handreichung zu Menschenrechten und Wirkung von 2014, überhaupt kennt. Um weiterhin seine orientierende Funktion wahrnehmen zu können, bedarf der Orientierungsrahmen einiger Aktualisierungen, insbesondere zu den internationalen Instrumenten der Menschenrechtsarbeit oder im Hinblick auf neue Konventionen. Dafür gibt es derzeit keine Zuständigkeiten.

Verankerung der Menschenrechtsperspektive in der Projekt-, Öffentlichkeits- und Advocacyarbeit

Geht man von Menschenrechtsarbeit als Querschnittsaufgabe aus, stellt sich die Frage, wie diese dann in den Projekten aufscheint und in der Förderpolitik, der Lobby- oder Öffentlichkeitsarbeit verankert wird. Liegen keine Instrumente dafür vor, ist die Gefahr immer groß, dass bei dem *Mainstreaming* eines Themas dieses in der Arbeit nicht mehr sichtbar wird und untergeht. Dieses Schicksal hat das *Gendermainstreaming* in vielen Organisationen ereilt. Der Orientierungsrahmen von 2006 setzte sich zum Ziel, Menschenrechtsarbeit als Querschnittsthema in den Kontinent- und Länderpolicy-Dokumenten zu verankern. Von den drei Fallstudienländern (bzw. -region) gibt es nur für die Philippinen eine menschenrechtbasierte Kontextanalyse, die immer wieder aktualisiert wird und Grundlage für die Förderpolitik im Land ist. Für Lateinamerika als Kontinent wurde ein Policy-Dokument mit Menschenrechtsbezug erarbeitet, das noch nicht verabschiedet ist (vgl. Kap. 3.2). Für viele Länder gibt es überhaupt kein Dokument zur Förderpolitik (z.B. Kamerun, Guatemala, El Salvador). Der selbstgesetzte Anspruch wurde bisher nicht flächendeckend eingelöst.

Was die Projekte betrifft, ist der Menschenrechtsbezug nicht immer sichtbar, auch nicht in allen Projekten, die als Menschenrechtsprojekte für diese Evaluierung von MISEREOR Mitarbeiter/innen ausgewählt wurden (vgl. Kap. 4.1). Die Bewilligungsvorlagen fragen den Förderbereich ab, nicht jedoch explizit den Bezug zu Menschenrechten. In den Leitfäden für Partner zur Erstellung von Projektanträgen wird zwar bei der Kontextanalyse eine knappe Beschreibung der Rechtssituation gefordert, bei der Zielgruppenanalyse wird aber nicht mehr nachgefragt, welchen Menschenrechtsverletzungen diese ausgesetzt sind. In den Berichtsformaten werden mögliche Verbesserungen der Menschenrechtssituation nicht mehr abgefragt. Bei externen Projektevaluierungen enthalten die Terms of Reference neben den Analysefeldern der DAC-Kriterien (oder innerhalb des Kriteriums „Impakt“ kein obligatorisches Analysefeld z.B. zu Auswirkungen des Projekts auf die Menschenrechtssituation. Ist ein Projekt daher nicht explizit als Menschenrechtsprojekt entsprechend des MISEREOR-Schlüssels ausgewiesen, gerät die Querschnittsthematik Menschenrechte leicht aus dem Blickfeld.

Menschenrechte sind Teil der Öffentlichkeitsarbeit von MISEREOR. Auf der Website gibt es einen extra Link zu Menschenrechten, der zu aktuellen Informationen und Publikationen führt. Auf konzeptionell-thematischer Ebene werden Menschenrechte derzeit eher selektiv, bezogen auf Menschenrechte und Wirtschaft, in der Abteilung „Politik und Globale Zukunftsfragen“ (PGZ) der Hauptabteilung „Inland“ bearbeitet. Der Bereich „Menschenrechte“ ist integriert in den Lernort „Bewahrung der Schöpfung“ der PGZ. Einen spezifischen Lernort „Menschenrechte“ gibt es derzeit nicht. Die Studien und Expertise, die in diesem Rahmen erarbeitet wurden/werden, greifen die Menschenrechtsthematik in Bezug auf Rohstoffe, Energie, Handel und Investitionen auf. Dies ist ein wichtiges Arbeitsfeld, an dem sich die Verantwortung des Nordens für Menschenrechtsverletzungen im globalen Süden gut aufzeigen lassen. Die Studien sind ein wichtiger Input für die Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit MISEREORs zu Menschenrechten. Ihr selektiver Fokus, so legitim er sein mag, prägt damit aber auch eine selektive Ausrichtung der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit zu Menschenrechten.

Um andere Menschenrechtsbelange der Partner in Advocacy-Arbeit gegenüber der deutschen Bundesregierung (insbesondere BMZ und AA) einfließen zu lassen, gibt es die Möglichkeit, diese über Partnerbesuche oder über bestehende Netzwerke in Deutschland, in denen MISEREOR Mitglied ist, in die Politik einzubringen. Letztere Option besteht für einige Länder, z.B. Bangladesch, Mexiko, Kolumbien, Philippinen. Für andere Länder ist das nicht der Fall. Hier sind die Projektreferent/innen gefragt, die neben ihrer eigentlichen Projektbegleitung thematische Inputs zu Menschenrechten zu-

sammenstellen, wenn bestimmte Entwicklungen im Land oder Bedrohungen des Partners Lobby- oder Öffentlichkeitsarbeit erfordern. Der BAZ für Menschenrechte kann im Rahmen seiner sehr begrenzten Länderzuständigkeiten unterstützend wirken. Andere Personalressourcen stehen dafür derzeit nicht zur Verfügung. Ebenso wenig gibt es eine Instanz, die aus der Fülle der Notwendigkeiten neben dem Schwerpunkt Wirtschaft und Menschenrechte weitere Prioritäten für die menschenrechtliche Lobby- und Advocacyarbeit festlegen könnte. Die für Lobby- und Bildungsarbeit zuständige Außenstelle von MISEREOR in Berlin hat keine explizit für Menschenrechtsarbeit ausgewiesene Personalkapazität. Der Referent für Migration übernimmt dies zusätzlich und nebenher. Die Außenstelle ist daher auf qualifizierte Inputs und *briefings* aus Aachen angewiesen, was nicht immer gewährleistet ist. Dies setzt der eigenen menschenrechtbezogenen Lobbyarbeit Grenzen. Ein koordiniertes Vorgehen mit anderen Hilfswerken, z.B. Brot für die Welt, kann hier eigene Defizite ausgleichen helfen.

Synergiepotenziale zwischen der Projektarbeit und Policy-Arbeit der PGZ

MISEREOR fördert Projekte mit klaren Bezügen zur Arbeit von PGZ und dem Schwerpunkt „Wirtschaft und Menschenrechte“. Es gibt auch internationale Projekte, die dem Schutz von Menschenrechtsaktivist/innen dienen und die von der PGZ begleitet werden. Zwischen Internationaler Abteilung und PGZ besteht daher ausreichend Potenzial für Synergien, vorausgesetzt die Mitarbeiter/innen wissen um die Schwerpunkte und Projekte in beiden Abteilungen. Die Figur der „Zebras“, Mitarbeiter/innen, die in Teilzeit sowohl in der PGZ wie in der HIZ arbeiten, sollen den Informationsfluss erleichtern helfen. Dennoch gibt es Beispiele (z.B. P90), die zeigen, dass in PGZ auf eher konzeptioneller Ebene Menschenrechtsarbeit in Themen geleistet wird, zu denen vor Ort auch von der Internationalen Abteilung geförderte Partner an derselben Thematik arbeiten, ohne dass die jeweils zuständigen Mitarbeiter/innen der anderen Abteilung davon Kenntnis hatten. Ohne einen Transfer der Erfahrungen von Partnern aus der Projektbearbeitung in die Policy-Arbeit MISEREORs und umgekehrt können mögliche Synergien aber nicht genutzt werden. Ohne einen institutionalisierten „Erfahrungsaustausch“ bleiben solche Synergiepotenziale ungenutzt oder auf zufällige personelle Kontakte begrenzt.

Fachliche und methodische Unterstützung von MISEREOR Mitarbeiter/innen und Partnern

Zur Qualifizierung des Partnerdialogs werden die Mitarbeiter/innen und insbesondere die Projektreferent/innen von MISEREOR bei spezifischen Menschenrechtsfragen punktuell durch verteilte Zuständigkeiten unterstützt. Der BAZ „Menschenrechte“ hatte und hat hier eine wichtige Funktion und seit 2014 fünf Schulungen für Projektreferent/innen gerade auch zu Menschenrechten im Partnerdialog durchgeführt. Auch der inhaltliche Austausch im Rahmen der TAT MR LA trägt zur Qualifizierung der teilnehmenden Projektreferent/innen bei. Fortbildungen werden auch von Partnerorganisationen angeboten, z.B. FIAN oder *Franciscans International*. Aus Sicht einiger Gesprächspartner/innen reicht dies aber nicht aus, um den Anforderungen eines qualifizierten Partnerdialogs zu genügen. Solche Eigenqualifizierungen basieren vor allem auf Eigeninitiative, je nachdem wie engagiert der/die einzelne Mitarbeiter/in in Menschenrechtsfragen ist. Verschiedene Fach- und Länderreferent/innen haben bezogen auf ihr Land oder Fachrichtung eine hohe Kompetenz zu Menschenrechten entwickelt. Einem vertieften Partnerdialog sind aber durch die anhaltend hohe Arbeitsbelastung Grenzen gesetzt.

Bedarf an Information und Qualifizierung von Partnern wie auch von Mitarbeiter/innen von MISEREOR besteht nach Auskunft verschiedener Gesprächspartner/innen insbesondere bei den Mechanismen und Instrumenten menschenrechtlicher Advocacy-Arbeit auf internationaler Ebene. Beispiel sind die Beteiligungsmöglichkeiten an den Überprüfungsverfahren (UPR) des Menschenrechtsrats (UNHRC). Dazu hat es 2016 ein Treffen des TAT MR LA, eine spezifische Schulung in der Afrika-Abteilung durch *Franciscans International* sowie eine „*Misereor konkret*“-Veranstaltung gegeben. Um auf Anfragen von Partnern reagieren zu können oder proaktiv Partner für internationale Lobbyarbeit zu stimulieren, fehlt es dennoch bei vielen Projektreferent/innen an Informationen, wann diese periodischen Überprüfungen der Menschenrechtssituation in den von ihnen betreuten Ländern stattfinden, wie die Mechanismen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen sind und wer und wo

Fortbildungen für Partner in dem Bereich anbietet. MISEREOR unterstützt einige Organisationen, die solche Fortbildungen anbieten, z.B. *Franciscans International* oder DPLF und Referent/innen können diese Unterstützung vermitteln. Derzeit gibt es noch keinen Ort oder Ansprechpartner innerhalb MISEREORs, wo solche Informationen gebündelt sind und schnell abgefragt werden können. Eine spezielle Intranet-Seite stellt eine Sammlung von Dokumenten und Links zur Verfügung.

Unterstützung bei Bedrohungen von Partnern und deren Zielgruppen

Insbesondere bei Menschenrechtsprojekten besteht die Gefahr, dass ihre Mitarbeitenden oder Zielgruppen mit Verlust von Eigentum, Gesundheit oder Leben bedroht werden (vgl. Kap. 3.3). Nach Informationen der Leitungsebene nimmt MISEREOR seine Verantwortung ernst, den betroffenen Personen Unterstützung zu geben und diese im Extremfall außer Landes zu bringen. Für solche Extremsituationen gibt es keine institutionellen Verfahren und je nach Land stehen unterschiedliche Mechanismen zur Verfügung. In den Philippinen wird z.B. ein Netzwerk unterstützt, das solche Schutzmaßnahmen vor Ort leisten kann. Dies ist eher die Ausnahme. Im Regelfall werden die Projektreferent/innen von den Partnern über Gefährdungen informiert; sie suchen dann, z.T. in Rücksprache mit der Leitungsebene, Wege, wie am effektivsten geholfen werden kann und wie, im Extremfall, die Person außer Landes gebracht werden kann. Dies erfordert ein hohes persönliches Engagement, was die Referent/innen von ihrer Arbeitskapazität her wie auch psychologisch leicht überfordern kann. Das jüngste Beispiel einer Mitarbeiterin, die für den mit dem Tode bedrohten Direktor einer Partnerorganisation durch private Kontakte Wege gefunden hat, das Land zu verlassen und nach Deutschland zu kommen, verdeutlicht diese Problematik.

Für solche Extremfälle gibt es derzeit keine Policy von MISEREOR, die klärt, was zu tun ist und wer wie unterstützen kann. Dies muss auch von Fall zu Fall neu entschieden werden. Es gibt ganz unterschiedliche positive wie negative Erfahrungen von MISEREOR und anderen *likeminded* Hilfswerken, wie in solchen Fällen verfahren werden kann und ob es sinnvoll war, eine Person außer Landes nach Europa zu bringen. Eine Auswertung dieser Erfahrungen, die darüber Aufschluss geben könnte, welches die erfolgsversprechendsten Wege sind, gibt es noch nicht. Ebenso wenig steht den MISEREOR Mitarbeiter/innen eine Handreichung zur Verfügung, die z.B. Mechanismen schneller, unbürokratischer Hilfe in Risikosituationen auflistet sowie eine Liste all jener Institutionen enthält, die auf solche Fälle spezialisiert sind. In den Gesprächen mit Mitarbeiter/innen wurde ein hoher Bedarf an solchen Anleitungen artikuliert. Eine entsprechende Handreichung ist bereits in Vorbereitung. Zu klären wäre letztlich dann auch, wo diese gebündelten Informationen im Hause abrufbar sind, wer Ansprechpartner ist und wer die Informationen periodisch aktualisiert. Die Intranet-Seite zu Menschenrechten wäre ein möglicher Ort und könnte entsprechend ergänzt werden.

Alle diese Beobachtungen zur Verortung von Menschenrechtsarbeit im Hause legen die Schlussfolgerung nahe, dass die derzeitige Aufsplitterung von Zuständigkeiten und eher informellen Verantwortlichkeiten der Querschnittsaufgabe Menschenrechte, wie sie im Orientierungsrahmen angelegt ist, nicht gerecht werden und der Koordination und Steuerung dieser Aufgabe sowie dem Wissensmanagement abträglich sind.

6.2 Kooperation mit MISEREOR aus Partnersicht

Angesichts der vielfältigen politischen, konzeptionellen und organisatorischen Herausforderungen der Menschenrechtsarbeit für MISEREOR war es ein Anliegen der Evaluierung, auch die Partnerzufriedenheit in der Kooperation mit MISEREOR zu ermitteln. Die online-Befragung der Partner ging daher der Frage nach, wie die Partner die Kooperation mit MISEREOR allgemein und bezogen auf den Menschenrechtsbereich bewerten. Die Antworten spiegeln einen hohen Grad an Zufriedenheit wider, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 13: Zusammenarbeit mit MISEREOR

	Bewertung „gut“ bis „sehr gut“	Anzahl Antworten
Politische und/oder finanzielle Unterstützung von MISEREOR bei Bedrohungen oder Risiken der Organisation oder der Zielgruppen	74 (87%)	85
Dialog und Begleitung durch MISEREOR Referent/innen über Projekthalt und Menschenrechte (schriftlich und in Besuchen)	90 (85%)	106
Gemeinsame Lernprozesse	84 (80%)	105
Erhaltene Inputs, Ideen und Beratung von MISEREOR zu Themen wie Menschenrechten	72 (72%)	100

Quelle: Tabellen 50-53 im Tabellenanhang

Das positive Bild bestätigt sich in der offenen Abschlussfrage, in der die Befragten Gelegenheit hatten, zu MISEREOR, zum Fragebogen und zum Thema Menschenrechte Stellung zu nehmen. Von 91 Antworten geben 53 eine positive Rückmeldung an MISEREOR (58%), davon 34 mit inhaltlicher Erläuterung, die über einen Dank oder den Wunsch nach weiterer Zusammenarbeit hinausgehen: Betont wird das gute Verhältnis, der Respekt, die Zusammenarbeit auf Augenhöhe. „The personal interaction with their staff encouraged us in many ways. [...] Their visits to our office were official but at the same time were cordial. [...] They opened new avenues to work with other Human Rights organizations“, was zu einem neuen Netzwerk für Menschenrechte führte. Partner der Fallstudien wertschätzten die von MISEREOR unterstützten Lobbyreisen nach Deutschland (P0, P193). Mehrere Partner betonen in der Umfrage die gute Zusammenarbeit und Flexibilität: „There is always room for expression and clarification of issues“. „They have always been responsive and clear in their communications and the staff has been extremely professional and nice to work with“. Geschätzt wird auch, dass MISEREOR nicht nur finanzielle, sondern auch politische Unterstützung gibt. In der Umfrage wie in den Fallstudien wird das langfristige Engagement von MISEREOR besonders geschätzt und die Bereitschaft, Menschenrechtsarbeit zu fördern mit all seinen Unwägbarkeiten und Konflikten. Viele Partner sagen, dass sie ohne MISEREOR keine oder wenige Ressourcen für diese wichtige Arbeit hätten, weil es nur wenige andere Geber in diesem Feld gibt. Die Wertschätzung geht aber darüber hinaus: Das Vertrauen von MISEREOR war für einige Inspiration und Ermutigung zugleich (P169).

Es gibt auch Partner, sowohl in den Feldstudien wie in der Umfrage, die Kritik äußern oder Vorschläge zur Verbesserung machen (vgl. auch Tabelle 55 im Tabellenanhang). Zu den kritischen Äußerungen gehören, dass der politische Dialog in der Kooperation abnimmt und MISEREOR sich zunehmend auf Fragen der wirkungsorientierten Planung, des Budgets und der Abrechnungen konzentriert (Umfrage, auch P194, P195 der Zentralamerika-Fallstudie). Dadurch bleibe auch bei den Projektbesuchen kaum Zeit, die Zielgruppen vor Ort zu besuchen. Internationale Präsenz vor Ort bei Opfern von Menschenrechtsverletzungen wird aber als besonders wichtig erachtet, um Solidarität zu zeigen und deren Sicherheit zu erhöhen (P195). Aus Umfrage und Feldstudien kann folgender Erwartungskatalog der Partner an MISEREOR zusammengefasst werden:

- ⇒ Förderung der Vernetzung und Austausch von Partnern im Menschenrechtsbereich in Partnertreffen und zusammen mit weiteren Menschenrechtsorganisationen in regionalen oder globalen Foren (Umfrage, Zentralamerika, Kamerun),
- ⇒ Verbesserung der Kommunikation in strategischen Belangen, Vertiefung des politischen Dialogs und Austauschs jenseits der technischen Fragen der Kooperation (PME, Finanzen) (Umfrage, Zentralamerika)
- ⇒ Zusammenarbeit von Partnern und MISEREOR in menschenrechtsbezogenen Kampagnen, z.B. Kampagne zur Verankerung des Rechts auf Land als verbrieftes Menschenrecht (Umfrage)
- ⇒ Hilfestellung bei der Suche nach weiteren Geldgebern, die auch Menschenrechtsarbeit unterstützen (Umfrage). Förderung von mittel- und langfristigen Prozessen (Zentralamerika)

- ⇒ Information an die Partner über die unterschiedlichen Unterstützungsarten für Menschenrechtsarbeit der Partner (Projekte, Themen, Fortbildungen, Notfonds, urgent actions, etc.)
- ⇒ Unbürokratische institutionelle Hilfe im Risikofall. Erlaubnis, den Budgetposten "Unvorhergesehenes" zur Risikoabwendung zu nutzen. Unterstützung von akut bedrohten Menschenrechtsverteidiger/innen und Hilfestellung für diese, das Land zu verlassen (Zentralamerika, Kamerun, Philippinen)
- ⇒ Bereitstellen eines Kleinstfonds zur Unterstützung von Hinterbliebenen von ermordeten oder verschwundenen Menschenrechtsverteidiger/innen (Zentralamerika)
- ⇒ Häufigere Besuche von Zielgruppen und Opfern von Menschenrechtsverletzungen vor Ort durch MISEREOR Mitarbeiter/innen, um diesen internationale Solidarität zu zeigen und durch internationale Präsenz deren Sicherheit zu erhöhen (Zentralamerika).
- ⇒ Förderung oder Vermittlung von Fortbildungen zu Risikomanagement (auch cyber-Sicherheit), internationalen Instrumenten der Menschenrechtsarbeit (Lobbying in UN-Gremien), zu Mechanismen von Stressbewältigung, zur Professionalisierung der Medienarbeit (Zentralamerika, Philippinen, Kamerun)
- ⇒ Förderung von Besuchen deutscher Journalisten im Land (Philippinen)
- ⇒ Unterstützung der Lobby- und Advocacyarbeit der Partner bei regionalen und internationalen Menschenrechtsinstitutionen, auch finanzielle Unterstützung von Reisen zu UN-Menschenrechts-gremien in Genf (Zentralamerika)
- ⇒ Vertiefter Dialog mit Bischöfen und der Kirchenhierarchie zur Menschenrechtssituation und der Notwendigkeit der Menschenrechtsarbeit (Kamerun, Zentralamerika). Die obligatorische Befürwortung des Projekts durch eine Autorität der katholischen Kirche selektiert Projekte (z.B. für Frauenrechte) und sollte überdacht werden (Zentralamerika).
- ⇒ Vertiefter öffentlicher Dialog über Menschenrechtsverletzungen von nationalen und internationalen Unternehmen (Zentralamerika)
- ⇒ Fortsetzung der politischen Unterstützung der Menschenrechtsorganisationen und ihrer Forderungen durch Lobbyarbeit von MISEREOR selbst bei deutschen Botschaften im Land, dem Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Außenministerium (AA) und auf UN- und internationaler Ebene.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Menschenrechtssituation weltweit hat in den letzten Jahren keine signifikanten Verbesserungen gezeigt. Ganz im Gegenteil gibt es nur wenige Staaten, in denen das Risiko von Menschenrechtsverletzungen als eher gering eingestuft wird. Dazu gehören Kanada, west- und nordeuropäische Staaten, Australien und Neuseeland. Für die überwiegende Mehrheit der Länder des Südens, aber auch Russland, China, die Türkei und einige osteuropäische Staaten besteht ein hohes bis sehr hohes Risiko von Menschenrechtsverletzungen (vgl. Abbildung 4 im Anhang 7). Die Menschenrechtsarbeit von MISEREOR hat daher nichts von ihrer Relevanz eingebüßt. Sie besitzt nach Auskunft der Leitungsebene auch weiterhin einen hohen politischen Stellenwert in der Förderpolitik, der Öffentlichkeits- und Advocacyarbeit von MISEREOR. Die Zielsetzung der Evaluierung des gesamten Förderbereichs Menschenrechte trägt diesem Anspruch Rechnung. Die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen an MISEREOR zum Förderbereich zielen daher darauf, die Menschenrechtsarbeit von MISEREOR strategischer aufzustellen, den Dialog mit den Partnern zu intensivieren und das Wissensmanagement und die Koordination der Arbeit im Hause zu verbessern.

Empfehlungen zur konzeptionellen Ausrichtung

Der Orientierungsrahmen Menschenrechte in der Kirchlichen Entwicklungsarbeit von 2006 entwirft einen ganzheitlichen strategischen Rahmen für die Menschenrechtsarbeit von MISEREOR, der Pro-

jektförderung, Partnerdialog, Öffentlichkeitsarbeit, Lobby- und Advocacyarbeit einschließt. Seit 2006 wurde der Orientierungsrahmen nicht aktualisiert und auf den neuesten Stand der Entwicklungen gebracht. Der Orientierungsrahmen hat seine konzeptionell-orientierende Funktion im Laufe der Jahre zunehmend eingebüßt. Er ist im Hause unter den neuen Mitarbeiter/innen kaum noch bekannt. Unter den Mitarbeiter/innen besteht eine Diversität von Ansichten, was Menschenrechtsarbeit ausmacht und was ein Menschenrechtsprojekt ist. Das Verständnis reicht von einem engen Sektoransatz (der auch durch die Projektschlüssel befördert wird) hin zu einem Querschnittsdenken, in dem alle Arbeit, die zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen beiträgt, Menschenrechtsarbeit ist. Die Evaluierung empfiehlt daher,

- a) den Orientierungsrahmen „Menschenrechte“ zu überarbeiten und zu aktualisieren, was aktuelle Entwicklungen und den internationalen Diskurs zu Menschenrechten angeht, was den Stellenwert der Menschenrechtsarbeit im Hause betrifft und was die aktuelle und künftige Rolle von MISEREOR in diesem Feld sein wird. Der überarbeitete Orientierungsrahmen sollte auch darüber Auskunft geben, was ein Menschenrechtsprojekt ausmacht und wo die Grenzen zwischen Menschenrechtsarbeit als Sektoransatz und Querschnittsaufgabe liegen. Ein Glossar, das wichtige Begrifflichkeiten erklärt und Abgrenzungen ermöglicht, wäre für den Dialog im Werk wie auch mit den Partnern hilfreich.
- b) Der überarbeitete Orientierungsrahmen sollte aktiv verbreitet und entsprechende Dialog- oder Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter/innen von MISEREOR durchgeführt werden. Solange eine überarbeitete Version nicht verfügbar ist, sollte die Version von 2006 allen Mitarbeiter/innen aktiv zugänglich gemacht werden.

Der ganzheitliche Ansatz des Orientierungsrahmens hat vom Konzept her weiterhin Bestand (was vom Evaluierungsteam ausdrücklich begrüßt wird). Er wird dort geschwächt, wo abteilungsübergreifend eine enge Verzahnung statt eines Nebeneinanders von Inlandsarbeit und Projektarbeit gefordert wäre, was nicht immer gegeben ist. Es gibt Informationsdefizite hinsichtlich der in PGZ und der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit geförderten Projekte. So gehen mögliche Synergieeffekte verloren.

- c) Der Informationsfluss und -austausch zwischen der internationalen Abteilung und der Inlandsabteilung, insbesondere der PGZ, sollte ausgeweitet werden, was Schwerpunktthemen und geförderte Projekte im Menschenrechtsbereich betrifft, so dass internationale Projekte und Länderprojekte sowie thematische Arbeit und Projektarbeit im Sinne des ganzheitlichen Menschenrechtskonzepts inhaltlich stärker aufeinander bezogen werden können (vgl. auch Empfehlung x).

Empfehlungen zur Förderpolitik

MISEREOR fördert in vielen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas Menschenrechtsorganisationen. Deren Zahl variiert von Land zu Land und je nachdem, ob es sich um ein Schwerpunktland der Menschenrechtsförderung handelt. Es gibt in jedem Land weitere Menschenrechtsgruppen, die von anderen Hilfswerken oder gar nicht gefördert werden. In der Situation ist ein Förderkonzept sinnvoll, um Strategien und Stellenwert der Menschenrechtsarbeit im Länder- und Regionenkontext zu reflektieren. Ein Förderkonzept wurde nicht für alle Länder erarbeitet und dort, wo ein Länderpolicy-Dokument existiert, basiert es nicht immer auf einer menschenrechtsbasierten Kontext- und Akteursanalyse oder der Menschenrechtsbezug der Förderkomponenten ist nur implizit. Die Evaluierung empfiehlt daher,

- d) eine menschenrechtsbasierte Kontextanalyse und Förderstrategie für alle Länder oder zumindest für alle Kontinente und wichtige Regionen innerhalb eines Kontinents auszuarbeiten. Länderpolicy-Dokumente sollten zumindest in Schwerpunktländern um eine Akteursanalyse von Menschenrechtsorganisationen ergänzt werden.

- e) in der Projektförderung (wie auch der Lobbyarbeit) eine konzertierte Arbeit und Arbeitsteilung mit anderen Hilfswerken zu vertiefen, um ein breites Spektrum von relevanten Menschenrechtsorganisationen zu erreichen. Dies wird in Ansätzen z.B. mit Brot für die Welt bereits praktiziert.
- f) Vernetzungsprozesse zumindest unter den Partnern im Menschenrechtsbereich anzustoßen und zu unterstützen, um deren Koordination und Breitenwirkung zu verstärken.

Auch auf Partnerseite ist eine menschenrechtsbasierte Kontext- und Risikoanalyse in der Regel nicht verschriftlicht, sei es als gesondertes Dokument, sei es als Teil der Projektdokumente. Die Leitlinien MISEREORs für Antragstellung und Berichtserstellung fordern zwar Angaben zur Rechtssituation im Land oder zu Risiken, die der Zielerfüllung entgegenstehen könnten. Angesichts der extremen Kontextabhängigkeit der Menschenrechtsprojekte und der erheblichen Sicherheitsproblematik für Menschenrechtsverteidiger/innen reicht dies aus Sicht des Evaluierungsteams aber für Menschenrechtsprojekte nicht aus. Die Evaluierung empfiehlt daher den Projektreferent/innen

- g) über die Projektanträge und das Berichtswesen hinaus periodisch einen intensiven Dialog mit den geförderten Menschenrechtsorganisationen über die Kontextbedingungen und -veränderungen zu führen, die ihre Arbeit tangieren, und über die Risiken, denen sie sich ausgesetzt sehen.

Die Auswertung der Projekte hinsichtlich ihrer PME-Systeme, der Effektivität und Wirkungen sowie der Allokationseffizienz hat gezeigt, dass Wirkungen bei der Erkämpfung von verbrieften Menschenrechten, von Lobbyarbeit zum Schutz von Menschenrechten oder von Rechtshilfe zur Entschädigung von Opfern und zur Verurteilung der Täter häufig erst nach langen Zeiträumen sichtbar werden. Diese Zeiträume von z.T. über 10 Jahren übersteigen bei weitem die Dauer eines Projektzyklus mit seinem engen Planungshorizont von drei Jahren. Die Leitlinien von MISEREOR zur Antragstellung und zum Wirkungsmonitoring sind mit ihrem Ziel- und Indikatorensystem auf den 3-Jahreszyklus ausgerichtet und bieten nur wenig Raum für längerfristig angelegte Interventionen. Hinsichtlich der Effektivität und Nachhaltigkeit der Menschenrechtsarbeit hebt die Evaluierung die Bedeutung einer menschenrechtsbezogenen Kontextanalyse unter Berücksichtigung von Fragilitätsdynamiken, einer kontinuierlichen Strategieweiterentwicklung und -anpassung an veränderte Gegebenheiten und eines Prozessdenkens und einer langfristigen Prozessgestaltung hervor, die zu erwartende Rückschläge mitbedenkt. Viele Partner haben ausgefeilte Monitoringsysteme, mit denen sie Indikatoren beobachten und darauf aufbauend ihre Berichte schreiben. Es war jedoch weniger ersichtlich, wie ein enges indikatorenbasiertes Monitoring zur Strategieentwicklung, Effektivität und Nachhaltigkeit beiträgt. Die Evaluierung empfiehlt daher

- h) eine Prozessfinanzierung zu erwägen mit der Absichtserklärung, die MR-Arbeit über einen Zeitraum von z.B. drei Projektphasen zu fördern mit Zwischenzielen pro bewilligtem Projekt. Dies setzt auch bei dem Partner die Bereitschaft und das Know-how für eine Prozessplanung voraus mit längerfristigen Zielen und anvisierten Etappenzielen alle drei Jahre sowie Prozessindikatoren, die statt enger Wertbestückung Richtungstendenzen angeben. Angesichts hoher Kontextabhängigkeit von Menschenrechtsprojekten ist sich das Evaluierungsteam der Herausforderungen für eine solche Prozessplanung bewusst.
- i) Entsprechend der Prozessorientierung in der Planung sollte MISEREOR ein reflektierendes Prozess-Monitoring zulassen, das Raum für Kontextveränderungen und strategische Überlegungen lässt. Dies erfordert aber, die PME-Standards und entsprechenden Formate zu überdenken und anzupassen. Ein stärker prozessorientiertes Monitoring wird von einigen der in den Feldstudien evaluierten Partner bereits praktiziert. Wir empfehlen MISEREOR, mit ausgewählten Partnern diese Thematik zu diskutieren und in einem langfristig angelegten Prozess Ideen und Werkzeuge zu entwickeln, die dem Anliegen der Erfassung von Entwicklungen gerechter wird. Instrumente wie das Nachzeichnen von Prozesslinien sind hier hilfreich. Anregungen für weitere Werkzeuge können aus Prozessen in der Friedensarbeit gewonnen werden, im Besondern aus der Arbeit des RPP (Reflecting on Peace Practices) der CDA (Collaborative for Development Action). Auch die

Forschung zu sozialen Bewegungen mag Hinweise haben, die es wert sind zu betrachten. Einige Anregungen zu einem Prozess-Monitoring können in Anhang 10 eingesehen werden.

- j) Externe Evaluierungen von Menschenrechtsprojekten sollten neben den DAC-Kriterien standardisiert Kontext- und Risikoanalysen der Partnerarbeit, insbesondere im Hinblick auf *shrinking space*, enthalten sowie eine Beurteilung der Strategieentwicklung und ihrer Veränderungen enthalten.

Die Verortung von Menschenrechtsarbeit als Querschnittsaufgabe, wie sie der Orientierungsrahmen nahelegt, erfordert neben einer menschenrechtbasierten Förderpolicy eine Reihe weiterer Instrumente, um sicherzustellen, dass die Menschenrechtsorientierung im *Mainstreaming* letztlich nicht verloren geht. In den verfügbaren Arbeitsinstrumenten (Standards für Bewilligungsvorlagen, für Antragstellung und Berichtswesen, Abschlussbeurteilungen, Terms of Reference für Evaluierungen, etc.) wird der Menschenrechtsbezug von Projekten nur rudimentär oder gar nicht abgefragt. Die Evaluierung empfiehlt daher

- k) Angaben zum Menschenrechtsbezug als Standard in Bewilligungsvorlagen und in Projektanträgen einzufordern. Ebenso sollte in Projektberichten oder in den Schlussbeurteilungen der Projekte abgefragt werden, ob das Projekt und wenn ja, welchen Beitrag es zu Menschenrechtsverbesserungen geleistet hat. Es wäre auch denkbar, dass jede externe Projektevaluierung standardisiert auf mögliche implizite oder explizite Verbesserungen der Menschenrechtsituation, z.B. bei der Analyse der Wirkungen, eingeht.

Empfehlungen zum Partnerdialog

Die Evaluierung hat eine Reihe von Themenfeldern identifiziert, die in einem Dialog mit Partnern weiter vertieft werden sollten. Die Fallstudie zu den Philippinen thematisiert z.B. die strategische Herausforderung für philippinische Partner, wie man in einem Kontext schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz argumentativ für Menschenrechte eintreten kann. Sie behelfen sich daher mit Naturrechten oder ethischen Werten der „Menschenwürde“. Die Analyse der Effektivität, Wirkungen und Nachhaltigkeit der Menschenrechtsarbeit verweist immer wieder auf die Kontextabhängigkeit der Projekte, was eine permanente Kontext- und Risikoanalyse durch die Partner erfordert, auf die Notwendigkeit strategischen Denkens und von Strategieentwicklung und auf die Bedeutung von Flexibilität und Anpassung an sich verändernde Gegebenheiten. In allen drei Feldstudien haben die Partner ihr Interesse ausgedrückt, solche Fragen untereinander und mit MISEREOR stärker auszutauschen. Nur in den Philippinen gibt es einen solchen politisch-strategischen Dialog über ein Partnernetzwerk von Menschenrechtsorganisationen. Die Partnertreffen, die mit ausgewählten Menschenrechtsorganisationen während der Feldstudien durchgeführt wurden, wurden von allen teilnehmenden Partnern als ein wertvoller Dialog mit MISEREOR begrüßt, der fortgesetzt werden sollte. Die Evaluierung empfiehlt daher,

- l) im Dialog mit den Partnern Gemeinsamkeiten und Grenzen von naturrechtlich begründeten oder ethisch-moralisch und religiös begründeten Rechten gegenüber dem universellen Rechtsrahmen der Menschenrechte herauszuarbeiten. Hier geht es auch darum in Kontexten abnehmender gesellschaftlicher oder politischer Akzeptanz von Menschenrechten Strategien und Argumentationshilfen zu finden, wie Menschenrechtsarbeit weiter verfolgt werden kann, ohne dass der Bezug zu den rechtlich verbrieften universellen Menschenrechten verwässert wird.
- m) den Dialog von MISEREOR mit Menschenrechts-Partnern über die Menschenrechtssituation im Lande, Fragen der Risikoeinschätzung und der Möglichkeiten des Schutzes von Menschenrechtsverteidiger/innen sowie der Entwicklung und Anwendung adäquater Strategien in verschiedenen Kontexten zu vertiefen (vgl. Empfehlung g). Ein weiteres wichtiges Thema sind Verfahren und Instrumente von Prozessplanung und Prozessmonitoring. Denkbar wären z.B. Partnertreffen zum Austausch und Vernetzung, die alle 2 Jahre zu je einem spezifischen Thema organisiert werden (wird bereits in den Philippinen durchgeführt).

- n) den Orientierungsrahmen Menschenrechte in seiner aktuellen und/oder der zu aktualisierenden Version an alle Menschenrechts-Partner zu verteilen und mit jeder Förderzusage neu zu verschicken. Der Orientierungsrahmen könnte Thema eines ersten Partnertreffens sein, um Anliegen und Vorschläge der Partner einzuholen und in eine zu aktualisierende Version einzuarbeiten.
- o) Zu einem vertieften politisch-strategischen Dialog gehört auch, dass die Länderverantwortlichen von MISEREOR bei Projektbesuchen nicht nur die Büros der Partner aufsuchen, sondern sich die Zeit nehmen, auch im Feld Zielgruppen und Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu besuchen. Dies vertieft nicht nur die Projektsicht, sondern drückt den Zielgruppen Solidarität aus und erhöht ihre Sicherheit durch die internationale Aufmerksamkeit.

Empfehlungen zum Risikomanagement

Menschenrechtsarbeit, aber auch Friedensarbeit und Entwicklungsarbeit in fragilen Kontexten und repressiven Systemen ist möglich durch das Engagement mutiger Personen und Partner. Diese setzen sich mit ihrer Arbeit zum Teil hohen Risiken und Bedrohungen aus und immer wieder werden Menschenrechtsverteidiger/innen ermordet (vgl. Kap. 3.3). Ein Beitrag zur Sicherheit gibt diesen Menschen Mut und Hoffnung und ist deshalb ein zentrales und strategisches Element im Arbeitsfeld Menschenrechte. Auch wenn es Fachorganisationen dafür gibt, hat MISEREOR eine besondere Verantwortung hinsichtlich des Schutzes und der Sicherheit der Partner. MISEREOR genießt das Vertrauen der Partner und kann deshalb leichter Einvernehmen schaffen, was zu tun ist in Bedrohungssituationen. MISEREOR kennt seine Partner und kann als anerkannte Organisation spezialisierte Organisationen schneller mobilisieren, als dies die Partner selbst können. MISEREOR kann auch Botschaften und das Auswärtige Amt leichter mobilisieren, als dies die Partner können. Dennoch ist festzuhalten, dass Länderreferent/innen, deren Partner bedroht sind, auf solche Situationen schlecht vorbereitet sind und häufig nicht wissen, was zu tun ist. Um den Beitrag von MISEREOR zur Sicherheit seiner Partner zu qualifizieren empfiehlt die Evaluierung,

- p) Mechanismen schneller unbürokratischer Hilfe in Risikosituationen des Partners zu institutionalisieren, die es MISEREOR ermöglichen, effektiv und systematisch zu agieren und gleichzeitig darauf zielen, Partnern Zugänge und Werkzeuge an die Hand zu geben, mit denen sie selbst besser zu ihrer Sicherheit beitragen können. Dazu können z.B. folgende Maßnahmen zählen: Den persönlichen Kontakt zum Special Rapporteur on the situation of Human Rights Defenders oder den entsprechenden Rapporteurs in den kontinentalen Organisationen suchen und pflegen. Bei Dienstreisen in entsprechende Länder immer Botschaften besuchen, vorzugsweise zusammen mit potentiell gefährdeten Partnern. Sich bei Dienstreisen mit Bischöfen oder andere wichtige Persönlichkeiten zu dieser Thematik austauschen.
- q) eine entsprechende Handreichung zum Risikomanagement fertigzustellen und Partnern, Mitarbeitenden von MISEREOR und Gutachter/innen zugänglich zu machen. Diese sollte unter anderem eine Übersicht enthalten, welche Fachorganisationen welche spezifischen Dienstleistungen für Sicherheit, Schutz und Notfälle anbieten und welche der Fachorganisationen für die jeweiligen Länder besonders effektiv sind und im Bedarfsfall kontaktiert werden können. Zu nennen sind z.B.: das Projekt « Protect Defenders » ein Konsortium von 12 Fachorganisationen; Amnesty International; Human Rights Watch (HRW); FIDH/OMCT; PBI; Frontline Defenders, Protection International, das Programm *Parlamentarier schützen Parlamentarier* des deutschen Bundestages (in das auch Nicht-Parlamentarier aufgenommen werden etc.).
- r) die bisherigen Erfahrungen, bedrohte Mitarbeiter/innen von Partnerorganisationen außer Landes zu bringen, zusammen mit anderen Hilfswerken, insbesondere Brot für die Welt und CIDSE auszuwerten und einen periodischen Erfahrungsaustausch zu institutionalisieren.
- s) auf der Grundlage der Handreichung zum Risikomanagement und der Auswertung bisheriger Erfahrungen den Mitarbeiter/innen die Möglichkeiten bekannt zu machen, mit denen die Sicherheit der Partner verbessert werden und im Falle von Verhaftung und akuter Bedrohung reagiert werden kann.

- t) auch Partnern durch Beratung, Training und Fortbildung mögliche Schutz- und Präventionsmaßnahmen nahezubringen und zu informieren, was MISEREOR im Notfall tun kann und welche weiteren Institutionen/Organisationen Notprogramme anbieten.

Empfehlungen zum Lobbying

Eine zentrale Erkenntnis der Evaluierung, die sich im Wirkungsmodell ausdrückt, ist, dass Menschenrechtsarbeit eines integralen Vorgehens und eines Vorgehens auf mehreren Ebenen bedarf. Politikbeeinflussung und Lobbyarbeit sind ein wesentliches Element. Hier ist auch MISEREOR gefordert, als Akteur zu handeln, um den Anliegen der Partner gegenüber Staat, Unternehmen und politischen Instanzen in Deutschland und auf EU oder UN-Ebene Gehör zu verschaffen. Die personellen Kapazitäten dafür sind derzeit sehr begrenzt und der Beratungsstatus von MISEREOR bei der UN wird nur punktuell genutzt.

Insbesondere das internationale Engagement, um auf UN-Ebene die Menschenrechtsanliegen z.B. in die periodischen Überprüfungsverfahren einzubringen, bereitet vielen Partnern Probleme. Zum einen fehlt das Wissen über die z.T. komplizierten internationalen Instrumente der Menschenrechtsarbeit, zum anderen stellt ein Engagement in Genf die Partner vor finanzielle und logistische Probleme. Die Evaluierung empfiehlt daher,

- u) die Partner zu motivieren, sich auch auf internationaler Ebene zu engagieren, und auf Anfrage entsprechende Fortbildungen zu vermitteln, anzubieten oder zu finanzieren.
- v) eine Liste zu erstellen, die Auskunft darüber gibt, wann in welchen Förderländern das nächste Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren der Menschenrechtssituation im UN-Menschenrechtsrat stattfindet. Dies ermöglicht es den Länderreferent/innen, mit den Partnern frühzeitig in Dialog zu treten, ob eine Teilnahme des Partners gewünscht ist und welche Hilfestellung MISEREOR dazu leisten kann.
- w) Die Menschenrechtspolitik institutionell ganz oben auf die Agenda von MISEREOR zu setzen und selbst entsprechende Lobby- und Advocacyarbeit innerhalb der Kirche, auf politischer nationaler und internationaler Ebene zu intensivieren. Dies bedarf einer Kapazitätsaufstockung im MISEREOR-Büro in Berlin, damit es für die Kommunikation nach außen aussagefähig ist, oder, falls dies nicht möglich sein sollte, zumindest einer veränderten Aufgabenbeschreibung eines der dortigen Referent/innen.

Empfehlungen zur Steuerung und Koordination der Menschenrechtsarbeit

Die vielfältigen Aufgaben der Menschenrechtsarbeit sind derzeit aufgesplittert in eher informellen Verantwortlichkeiten verschiedener Abteilungen, Gruppen und Individuen. Involviert in der einen oder anderen Weise sind die Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit und hier insbesondere die Projekt-/Länderreferent/innen, ein Referent der Abteilung PGZ mit dem Lernort „Bewahrung der Schöpfung“, ein Referent des Berliner Büros und die mit Menschenrechtsfragen befassten Berater/in auf Zeit. Es gibt derzeit keine Instanz, Ort oder Person, wo Informationen darüber, wer was wann macht, zusammengeführt werden oder wo Wissen eingespeist und abgerufen werden kann. Ebenso wenig wird die Menschenrechtsarbeit derzeit im Hause koordiniert; dadurch bleiben Synergiepotenziale ungenutzt. Die Aufsplittung von Zuständigkeiten ist der integralen Steuerung der Menschenrechtsarbeit sowie dem Wissensmanagement abträglich. Die Evaluierung empfiehlt daher,

- x) eine permanente Arbeitsgruppe einzurichten, die mit der Koordination und Steuerung und dem Wissensmanagement der Menschenrechtsarbeit im Hause betraut ist. Der Arbeitsgruppe sollten folgende Personen angehören: je ein/e Repräsentant/in der drei Kontinente Afrika, Asien und Lateinamerika der HIZ, der Referent für Wirtschaft und Menschenrechte bei PGZ, ein/e Vertreter/in des MISEREOR-Büros in Berlin, der Fachreferent zur Förderung und zum Schutz zivilgesellschaftlicher Partizipation und die mit Menschenrechtsfragen befassten BAZ. Die Arbeitsgruppe könnte federführend von dem BAZ für Menschenrechte koordiniert werden.

Als zeitlich befristete Tätigkeiten ergeben sich aus der Förderbereichsevaluierung folgende Aufgaben für die Arbeitsgruppe:

- Begleitung und Steuerung des Follow-Up der Förderbereichsevaluierung. Dazu gehören:
 - Koordination einer möglichst zeitnahen Umsetzung der konkreten Empfehlungen zum Menschenrechtsbezug in der Projektarbeit (Förderpolitik, Risikomanagement, Partnerdialog), insbesondere auch
 - Steuerung der Überarbeitung des Orientierungsrahmens (Empfehlungen a, b)
 - Steuerung der Entwicklung von Verfahren und Instrumenten von Prozessplanung und Prozessmonitoring (Empfehlung i)
 - Koordination und Begleitung eines Auftrags zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen, bedrohte Mitarbeiter/innen von Partnerorganisationen außer Landes zu bringen, zusammen mit anderen Hilfswerken (Empfehlung r)
 - Koordination und Begleitung der Erstellung einer Handreichung zum Risikomanagement (vgl. Empfehlung q)

Kontinuierliche Aufgaben der Arbeitsgruppe wären:

- Stärkere Verzahnung von menschenrechtsorientierter konzeptioneller Arbeit, Projektarbeit und Lobbypolitik; die Verknüpfung der Lobby- und Advocacy-Arbeit der HIZ, der PGZ und des MISEREOR-Büros in Berlin zu Menschenrechtsfragen auf nationaler und internationaler Ebene und Herstellung von Synergien
- Wechselseitige Information zu Themenschwerpunkten, Vorhaben und Aktivitäten von MISEREOR im Menschenrechtsbereich, Erarbeitung von Vorschlägen zur gemeinsamen Prioritätensetzung
- Kontinuierlicher Austausch über den Menschenrechtsbezug in der Projektförderung
- Erfahrungsaustausch zu Menschenrechtsverletzungen und Bedrohungssituationen für Partner und Zielgruppen sowie über effektive Instrumente und Strategien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen; Begleitung einer entsprechenden Auswertung
- Austausch von relevanten Informationen zu deutschen und internationalen Menschenrechtsnetzwerken und zu Entwicklungen in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und der EU, die für die Arbeit von MISEREOR von Bedeutung sind.
- auf lange Sicht kann auch die erneute Überarbeitung der oben genannten Dokumente und Intranet-Seite zu den Aufgaben gehören.

Die Arbeitsgruppe hätte damit auch eine wichtige Funktion im Wissensmanagement; sie ist der Ort, wo im Bedarfsfall Wissen abgefragt werden kann und wo Handreichungen, Evaluierungen und Konzeptpapiere zu beziehen sind.

8 Anhang

Anhang 1: Referenzrahmen Förderbereichsevaluierung Menschenrechte 2016 – 2018 Phasen 2 & 3: Feld- und Synthesephase

Referenzrahmen

Förderbereichsevaluierung Menschenrechte 2016 – 2018

Phasen 2 & 3: Feld- und Synthesephase

1. Einleitung

MISEREOR ist das katholische Hilfswerk für Entwicklungszusammenarbeit. Gemeinsam mit einheimischen Partnern unterstützt MISEREOR Menschen jeden Glaubens und jeder Kultur. Hauptziel der Arbeit mit den Partnern in Entwicklungsländern ist, durch Förderung von vorrangig armenorientierten Projekten und Programmen zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen. Die Projekte werden mit finanziellen Mitteln unterstützt, die das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) über die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE) zur Verfügung stellt sowie von Spenderinnen und Spendern stammen.

Im Rahmen der zwischen den kirchlichen Zentralstellen und dem BMZ vereinbarten „Leitlinien zur ziel- und wirkungsorientierten Erfolgskontrolle im Bereich der Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der Kirchen“, wird bei MISEREOR/KZE die vierte Förderbereichsevaluierung durchgeführt. Der zu untersuchende Förderbereich Menschenrechte wurde gemeinsam von Brot für die Welt, MISEREOR und BMZ ausgewählt.

Die Bedeutung des Förderbereichs für MISEREOR

2006 wurde ein MISEREOR-Orientierungsrahmen „Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit“³⁶ erstellt. In diesem Orientierungsrahmen wird die konzeptionelle Bedeutung der Orientierung der (kirchlichen) Entwicklungsarbeit an den Menschenrechten dargelegt:

Als „Aktion gegen Hunger und Krankheit in der Welt“ 1958 gegründet, ist MISEREOR den Zielsetzungen angemessener Ernährung und Gesundheitsversorgung insbesondere für die armen und ärmsten Bevölkerungsgruppen in Afrika, Asien und Lateinamerika besonders verpflichtet. In der Erfüllung dieses Mandates haben MISEREOR und seine Partner in einem gemeinsamen Lernprozess die Bedeutung der Menschenrechte für den Entwicklungsprozess immer deutlicher erkannt. Der ständige Dialog mit unseren Partnern ist für MISEREOR Anlass und Herausforderung, sich verstärkt mit der konzeptionellen und praktischen Bedeutung der Menschenrechte zu befassen.

Durch den schon sehr früh geförderten Ansatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ kommt der Partizipation der Zielgruppen in der Konzeption, Durchführung und Auswertung von Entwicklungsprojekten vieler Partner MISEREORs eine hohe Bedeutung zu. Die Menschenrechtsprinzipien der Selbstbestimmung und Partizipation sind deshalb methodisch auf einer sehr grundsätzlichen Ebene in die kirchliche Entwicklungsarbeit integriert.

Kirchliche Entwicklungsarbeit ist seit ihren Anfängen davon geleitet, dass die Befriedigung der Grundbedürfnisse insbesondere der armen Bevölkerungsgruppen eine hohe Priorität genießen muss. Zunächst stand die unmittelbare Befriedigung der Grundbedürfnisse der Armen nach Nahrung, Bildung, Wohnung, Gesundheit und sozialer Sicherheit, bzw. die Unterstützung dieser Bevölkerung, ihre Grundbedürfnisse aus eigener Kraft befrie-

³⁶ „Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit: Orientierungsrahmen für den Förderbereich Menschenrechte – Entwicklung“, Aachen 2006. Im Sinne der Orientierung auf Wirkungen wurde dem Orientierungsrahmen im Jahr 2014 eine Handreichung „Menschenrechte und Wirkung“ zur Seite gestellt.

digen zu können, durch die kirchlichen bzw. nicht-staatlichen Träger der Entwicklungsarbeit im Vordergrund. Mittlerweile wird jedoch verstärkt auch die Verantwortung des Staates angesprochen, durch eine entsprechende Politik der Befriedigung der Grundbedürfnisse der armen Bevölkerungsgruppen Priorität einzuräumen. Dabei kommt dem Bezug auf die Menschenrechte eine grundlegende Bedeutung zu.

Um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, müssen die Armen ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Eine wesentliche Zielsetzung der Zusammenarbeit mit Südpartnern und der Projektförderung sind deshalb Aufbau und Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte in den Ländern des Südens, die dazu beitragen, dass Menschen ihre Grundrechte sichern und durchsetzen können. Jegliche Entwicklungsarbeit muss deshalb die ursprüngliche Identität und unveräußerliche Würde der einzelnen Menschen und ihrer Gruppen anerkennen.

Diese integrale Dimension als Anspruch an alle Projekte und Programme der Entwicklungsarbeit findet ihre explizite Entsprechung in der Unterstützung von Projekten vor allem im Förderbereich „Staat und Zivilgesellschaft“. Dazu gehören Projekte der unmittelbaren Durchsetzung bürgerlicher und politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, wie auch der Demokratieförderung, Rechtshilfe, des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Organisationen und der internationalen Solidaritätsarbeit.

Neben Partnern im Süden fördert MISEREOR auch die komplementäre Menschenrechtsarbeit von spezialisierten Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene, die vielfach unmittelbar mit Südpartnern MISEREORs zusammenarbeiten und deren Anliegen in den Industrieländern und in internationalen Menschenrechtsgruppen zu Gehör bringen und nachdrücklich vertreten.

2. Untersuchungsgegenstand und Grundgesamtheit

Entsprechend den „Leitlinien zur ziel- und wirkungsorientierten Erfolgskontrolle im Bereich der Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der Kirchen“ wurde die Grundgesamtheit der zu evaluierenden Projekte einer Förderbereichsevaluierung regional und thematisch ausgewogen festgelegt. Um ein übergreifendes Lernen aus der Förderbereichsevaluierung zu ermöglichen, wurden auch MISEREOR-finanzierte Projekte einbezogen. Projekte, die mit Mitteln der KZE finanziert werden, erhielten dabei ein besonderes Augenmerk.

Um für die Durchführung der Förderbereichsevaluierung zu einer handhabbaren Grundgesamtheit und gleichzeitig zu einer sinnvollen thematischen Eingrenzung zu gelangen, wurden drei relevante Schwerpunktbereiche ermittelt, die sich aus der Förderpraxis ergeben:

- Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen
- Schutz der Rechte besonders gefährdeter Gruppen
- Ressourcenkonflikte

Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, dass alle drei Handlungsebenen (lokal, national, international) ausreichend berücksichtigt werden und das Verhältnis zwischen den Kontinenten gewahrt bleibt.

So ergibt sich für die Durchführung der Förderbereichsevaluierung eine Grundgesamtheit von 301 Projekten, die folgendermaßen verteilt sind:

- Asien: 76 Projekte
- Afrika/ Naher Osten: 78 Projekte
- Lateinamerika: 122 Projekte
- Europa/ International: 25 Projekte

3. Ziele der Förderbereichsevaluierung

Die Ziele der Förderbereichsevaluierung sind:

- MISEREOR und die Partnerorganisationen kennen die Theorien des Wandels und die Wirksamkeit der unterschiedlichen Handlungskonzepte und Instrumente im Förderbereich Men-

schenrechte. Die Ergebnisse der Förderbereichsevaluierung ermöglichen einen Lernprozess, in dem MISEREOR Rückschlüsse für die eigene Förderpraxis ziehen kann und die Partner ihre Handlungskonzepte und -instrumente weiterentwickeln können.

- Auf Grundlage einer unabhängigen und nachvollziehbaren Einschätzung der untersuchten Projekte aus dem Förderbereich kann MISEREOR gegenüber der Öffentlichkeit und dem BMZ über die im Förderbereich verwendeten Mittel Rechenschaft ablegen.
- MISEREOR und seine Partnerorganisationen bekommen fundierte Hinweise zu Monitoring und Evaluierung „schwer messbarer Wirkungen“ im Bereich Menschenrechte.

4. Spezifische Fragestellungen

4.1. Fragen zum Förderbereich Menschenrechte

Die in diesem Bereich gestellten Fragen dienen einer vertieften Beschreibung und Systematisierung der im Förderbereich vorgefundenen Handlungskonzepte.³⁷

- Welche Theorien des Wandels/Wirkungsmodelle nutzen die geförderten Projekte?
- Welche Wirkungslogik ergibt sich daraus für den Förderbereich als Ganzes?
- Welche Rolle spielt die Einlösung staatlicher Verpflichtungen bzgl. Menschenrechten in den Theorien des Wandels der Partnerorganisationen?
- Welche Bedeutung hat der Bezug auf die Menschenrechte
 - für die Förderpraxis MISEREORs?
 - für die Zielgruppen der Projekte?
 - bezüglich der Befriedigung der Grundbedürfnisse und der Armutsbekämpfung?
- Welches sind die besonderen Merkmale kirchlicher und nicht-kirchlicher Akteure der Menschenrechtsarbeit? *Sind kirchliche Projektträger in Argumentation und Auftreten eher dialog- und kompromissorientiert als manche zivilgesellschaftliche Organisationen? Wie wirkt sich das auf das Ergebnis aus?*
- *Wie wirken sich die Organisationsstrukturen der Partner auf die Arbeit aus? Lassen sich Unterschiede zwischen mitgliedsbasierten Menschenrechtsorganisationen und NRO, bei denen die Mitglieder und das Vereinsleben keine Rolle spielen, feststellen?*
- Welches sind die charakteristischen Potenziale der Unterstützung von Menschenrechtsarbeit durch MISEREOR?
- Wie sehen spezifische Profile der menschenrechtlichen Projektarbeit in den verschiedenen Kontinenten aus?
- *Was ist der Mehrwert und welches die Grenzen des Menschenrechtsansatzes der betrachteten Projekte? Was macht ein gutes Menschenrechtsprojekt aus?*
- Kennen MISEREOR und seine Partnerorganisationen die Instrumentarien der Menschenrechtsarbeit und wenden sie entsprechend an? Herrscht diesbezüglich ein gemeinsames Verständnis?
- Werden die Risiken für Personal und/ oder Zielgruppen und mögliche negative Effekte mitgedacht? *Wurden oder werden Partner bedroht? Wie wird versucht, dem entgegenzuwirken?*
- Wie sehen die Partner die Begleitung von MISEREOR an dieser Stelle? Welche Möglichkeiten stehen MISEREOR diesbezüglich zur Verfügung?
- *Erwarten bzw. erhalten die Partner bei Gefahr Unterstützung seitens MISEREOR?*
- *Welche alternativen Ansätze haben die Partner, um mit Bedrohungen umzugehen?*

³⁷ Die zusätzlichen Fragestellungen, die sich aus der Deskphase ergeben haben, sind kursiv gesetzt.

- Welche Beobachtungen sind im Spannungsfeld zwischen Gerechtigkeit/ Menschenrechte und Versöhnung/ friedliche Konfliktbearbeitung feststellbar?

Kontextanalyse

- *Haben die Partner eine stimmige menschenrechtsbasierte Kontextanalyse? Wie wurde die gemacht? Wie wird sie aktuell gehalten? Gibt es eine Kausalität Fragile Staatlichkeit gleich hohes Risiko von Menschenrechtsverletzungen?*
- *Hat MISEREOR eine menschenrechtsbezogene Kontextanalyse? Wie viel Kontextwissen, bezogen auf das Land und Projekt, liegt bei MISEREOR? Wurden die Partner dabei wie auch bei der Strategieentwicklung einbezogen?*
- *Wie hat sich das Umfeld in den letzten Jahren verändert? Haben sich Spielräume ergeben (social media) oder wurde der Handlungsspielraum eingeschränkt (shrinking space)? Wenn sich Veränderungen ergeben haben, wie reagiert MISEREOR darauf? Ist MISEREOR adäquat aufgestellt, um Partner in einem veränderten Umfeld kompetent zu begleiten?*

4.2. Analyse und Bewertung anhand der DAC-Kriterien

Die Fragen zu den Evaluierungskriterien des OECD/DAC dienen einer übergreifenden, vertieften Analyse und Bewertung der im Förderbereich geförderten Projekte. Basierend auf den Erkenntnissen aus dem Dokumentenstudium wurden die Fragen für die Feldphase weiter präzisiert.

4.2.1. Relevanz

- *Sind vor dem Hintergrund der analysierten MR-Problemlagen die Partner und deren Interventionen geeignet für die Menschenrechtsarbeit? Die Eignung der Interventionen und Partner für die Menschenrechtsarbeit sollte in den Fallstudien vor dem Hintergrund des Kontextes untersucht werden.*
- *Ist das in der Deskphase entwickelte Wirkungsgefüge bei eingehender Prüfung im Feld stimmig und vollständig?*
- *Gibt es ein Mindestmaß an Wirkungssträngen, die betrieben werden müssen, um Erfolg zu erzielen oder hängt es von den jeweiligen lokalen Bedingungen ab, was Voraussetzung für den Erfolg ist.*

Menschenrechtsverständnis

- *Welches Menschenrechtsverständnis wird zugrunde gelegt?*
- *Gibt es eine Interdependenz von bürgerlich-politischen und WSK-Rechten?*
- *Welche Bedeutung haben „neue“ oder „abgeleitete“ Menschenrechtskonzepte?*
- *Beziehen sich extraktive Projekte explizit auf Menschenrechte? Welche normgebende Rolle hat der Bezug auf internationale Leitlinien wie EITI (Extractive Industry Transparency Initiative), OECD Guidelines for Multinational Enterprises und World Bank Safeguard Policies im Vergleich zu spezifischen Menschenrechten.*

Zielgruppen

- *Welche Zielgruppen werden durch die untersuchten Projekte erreicht?*
- *Stellen sich die Partner in ihrer Kontextanalyse die Frage, ob sie mit stark (oder ihrer Meinung nach mit den am stärksten) von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Gruppen arbeiten, wenn ja, welche Kriterien für die Auswahl der Zielgruppen wenden sie an?*
- *Welche Zielgruppen werden bevorzugt erreicht, und welche nicht: profitieren stärker organisierte Zielgruppen eher, während besonders schwache und demotivierte allenfalls indirekt Nutzen haben?*
- *Gibt es besonders gefährdete Gruppen, die sich nicht unter den Zielgruppen befinden, mit denen aber andere Organisationen arbeiten, und gibt es solche, mit denen niemand arbeitet?*

- Sind die Projektinterventionen geeignet, die im Bereich Menschenrechte bestehenden Kernprobleme der Zielgruppen angemessen zu adressieren?
- Arbeitet MISEREOR mit den richtigen Projektträgern zusammen, um den Schutz der Rechte besonders gefährdeter Gruppen und den Herausforderungen der Menschenrechtsarbeit zu begegnen und einen Beitrag zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Zielgruppen zu leisten?

Interventionsstrategien

- Welche Interventionsstrategien leiten sich zum einen aus dem Menschenrechtsverständnis und zum anderen aus dem Kontext ab und welche Handlungskonzepte und Instrumente wenden die Partnerorganisationen an?
- *Sind diese machbar und angemessen? (Was in einem Kontext weiterführt, kann in einem anderen sinnlos sein. In einem Land kann man Lobbyarbeit auf nationaler Ebene machen, in einem anderen kann das zu gefährlich oder nutzlos sein.)*
- *Sind die gewählten Strategien organisatorisch machbar? (Nicht jeder Partner kann alles leisten, auch wenn es notwendig wäre.) Falls nicht, werden Synergien mit anderen gesucht?*
- Wie greifen die auf den unterschiedlichen Handlungsebenen und mit unterschiedlichen Handlungskonzepten durchgeführten Projekte ineinander, um konkrete Veränderungen bei den Zielgruppen bewirken zu können?

4.2.2. Effektivität

PME

- Verfügen die Partnerorganisationen über leistungsfähige PME-Systeme, die es ihnen ermöglichen, Veränderungen auf Projektebene und im Projektumfeld zu erkennen und nachzuhalten?
- *Wie beobachten und reflektieren die Partner Veränderungen, auch solche hinsichtlich Risiken und Kontext? Gibt es ein Risikomonitoring? Was können MISEREOR und andere Partner davon lernen?*
- Stehen Partnerorganisationen bei der Operationalisierung von Menschenrechtsarbeit in wirkungsorientierten PME-Systemen vor besonderen Herausforderungen? Welche sind dies und wie kann ihnen begegnet werden?
- *Lassen sich praktische und realitätsnahe Vorschläge von Methoden für PME und für die Wirkungserfassung und die Formulierung von Indikatoren und Zielen identifizieren? Wie sehen diese aus?*
- In welchem Maße sind Vertreter/-innen der Zielgruppen an Planung und Umsetzung der Projekte beteiligt?
- *Variiert die Intensität der Beteiligung je nach Interventionsebene: Je lokaler die Intervention, desto größer die Beteiligung? Werden solche Beteiligungen durch Kooperations- und Kommunikationsformen gestützt, die es ermöglichen, dass alle Beteiligten rechtzeitig gut informiert sind, wer was wozu macht?*

Zielerreichung

- Auf welcher Ebene sind die Projektziele vornehmlich definiert? Gibt es Hinweise zu angemessenen Zielformulierungen für Menschenrechtsprojekte?
- In welchem Maße wurden die jeweils von den Projekten gesetzten Ziele erreicht?
- Welche konkreten kurz- und mittelfristigen direkten Veränderungen können in den untersuchten Schwerpunktbereichen festgestellt werden?
 - auf individueller Ebene (Zielgruppen und Menschen außerhalb der Zielgruppen)
 - auf Ebene der Zivilgesellschaft (insbesondere Basisbewegungen und Kirchen) und der Nichtregierungsorganisationen
- Welche weiteren nicht-intendierte kurz- und mittelfristigen Veränderungen (positiv wie negativ) sind festzustellen?

- *Welche Instrumente und Strategien waren erfolgreich und haben zur Zielerreichung beigetragen, welche waren weniger erfolgreich?*
- *Welche weiteren Faktoren haben auf die Zielerreichung eingewirkt?*
- *Inwieweit wurden die geplanten Zielgruppen erreicht?*
- *In welchem Maße können die festgestellten Veränderungen auf die Arbeit der Partnerorganisationen zurückgeführt werden?*

4.2.3. Effizienz

- *Welche Interventionsstrategien und Projekttypen sind besonders geeignet, für große Gruppen zu positiven Veränderungen in der Menschenrechtssituation zu führen?*
- *Welche Rolle spielen bei den Partnerorganisationen Effizienzüberlegungen bei der Auswahl von Handlungsstrategien und Instrumenten?*
- *Wie kann Effizienz bei Menschenrechtsprojekten sinnvoll gemessen und bewertet werden?*

4.2.4. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

- *Welche konkreten längerfristigen Veränderungen können in den untersuchten Schwerpunktbereichen festgestellt werden?*
 - *auf individueller Ebene (Zielgruppen und Menschen außerhalb der Zielgruppen)*
 - *auf Ebene der Zivilgesellschaft (insbesondere Basisbewegungen und Kirchen) und Nichtregierungsorganisationen,*
 - *auf Ebene der staatliche Akteure und der Wirtschaft*
- *In welchem Maße tragen die Projekte zu Veränderungen von Haltungen und Verhalten bei?*
- *In welchem Maße tragen die Projekte zu Veränderungen von gesellschaftlichen und politischen Systemen bei?*
- *Sind Veränderungen hinsichtlich der Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen durch staatliche Akteure zu beobachten?*
- *Sind die angewendeten Strategien angemessen, zu längerfristigen Veränderungen der Menschenrechtssituation der Bevölkerung zu führen, z.B. durch Einlösung der staatlichen Verpflichtungen zu Respekt, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte?*
- *Welche nicht intendierten längerfristigen Veränderungen sind festzustellen?*
- *In welchem Maße können die festgestellten Veränderungen auf die Arbeit der Partnerorganisationen zurückgeführt werden?*
- *Treten negative Wirkungen in der Menschenrechtsarbeit eher selten auf, wie von den Befragten in der Umfrage angegeben? Schaffen es die Partner, negative Wirkungen zu vermeiden, oder wird diesen eher weniger Aufmerksamkeit geschenkt bzw. besteht eine nur geringe Offenheit demgegenüber?*

4.2.5. Nachhaltigkeit

- *In welchem Maße wird der Nutzen der Projekte für die Zielgruppen wahrscheinlich weiterbestehen, wenn die externe Unterstützung beendet wird?*
- *Welche wesentlichen (internen und externen) Faktoren beeinflussen das Erreichen oder Nichterreichen von Nachhaltigkeit?*
- *Welche Nachhaltigkeitsstrategien bestehen auf Ebene der Partnerorganisationen, um selbst von externer Finanzierung unabhängiger zu werden bzw. ihre Geberlandschaft zu diversifizieren?*
- *Welche pragmatischen und konkreten Auswirkungen hat der Menschenrechtsbezug für die Nachhaltigkeit? Ist er nur ein ideologisches Sahnehäubchen, eine Mode oder hat er eine kritische Kraft, in Projekten und in der Zusammenarbeit die richtigen Fragen zu stellen und dauerhafte Veränderungen anzustoßen?*
- *Welche Strategien verfolgen Projektträger, um im eigenen Umfeld Unterstützung und Rückhalt für ihre Arbeit zu generieren?*

- Welche Strategien verfolgen Projektträger, um auf Projekt- und Zielgruppenebene nachhaltige Strukturen aufzubauen?
- Welche besonderen Aspekte sind bei Menschenrechtsprojekten zu berücksichtigen?
- Wie können diese Strategien durch MISEREOR gefördert werden?

5. Methodisches Vorgehen

Die Förderbereichsevaluierung wird in drei Phasen durchgeführt:

5.1. Deskphase (*bereits abgeschlossen*)

Die Deskphase diente der umfassenden Beschreibung des Förderbereichs und dem Einstieg in die vertiefte Analyse und Bewertung nach DAC-Kriterien. Sie wurde mit einem Bericht abgeschlossen.

5.2. Feldphase

Basierend auf den Erkenntnissen aus der Deskphase soll in der Feldphase durch exemplarische Evaluierungen von Projektansätzen in drei Ländern eine vertiefte Analyse der Arbeit im Förderbereich erreicht werden.

Um zu einer Bewertung der längerfristigen Veränderungsprozesse gelangen zu können, sollen in der Feldphase die laufenden Projekte und mindestens zwei Vorprojekte der jeweiligen Partner in den Blick genommen werden.

Bei der Auswahl der Fallstudien für die Feldphase ist sicherzustellen, dass BMZ-finanzierte Projekte den Hauptanteil darstellen. Kriterien für die Auswahl der Länder/Projekte für die Feldphase sind zudem u.a. die Verteilung auf alle o.g. Kontinente und die Berücksichtigung aller drei festgelegten Schwerpunktthemen.

Evaluierungsdesign und methodisches Vorgehen wurden in einem zweiten *Inception Report* vorgeschlagen. Dabei wurde berücksichtigt, dass die gewählten Instrumente so weit wie möglich eine Vergleichbarkeit der Studien erlauben. Bei der Auswahl der Methodik war darauf zu achten, dass sowohl qualitative als auch quantitative Methoden zur Datenerhebung und -auswertung zum Einsatz kommen. Partizipatives Vorgehen ist wann immer angemessen und realisierbar vorzuziehen. Die Ergebnisse der einzelnen Feldstudien sollen vor Ort in Workshops mit den Partnerorganisationen validiert und reflektiert werden.

5.3. Synthesephase

In der Synthesephase sollen die Ergebnisse aus Desk- und Feldphase übergreifend ausgewertet werden. Dazu werden die zentralen Ergebnisse und *lessons learnt* zusammengefasst und übergreifende Schlussfolgerungen und Empfehlungen entwickelt und in einem Synthesebericht dargestellt. Dieser wird in einem ersten Treffen zwischen MISEREOR und dem Gutachterteam diskutiert. Im Anschluss erfolgt eine gemeinsame Diskussion der Erkenntnisse aus der Synthesephase in einem gemeinsamen Termin mit Vertreter(inne)n MISEREORs, von Brot für die Welt und des BMZ.

5.4. Geplanter zeitlicher Ablauf

Bis Juni 2016	Erstellung des Referenzrahmens
Juni 2016	Abstimmung des Referenzrahmens mit BMZ und Brot für die Welt
Mitte Juli 2016	Beginn des Vergabeverfahrens
Mitte August	Unterbreitung der Angebote an MISEREOR
Bis Ende August 2016	Auswertung der Angebote durch die Begleitgruppe
Bis Ende September	Auswahl des Gutachterteams und Angebotsklärung
Bis Mitte Oktober	<i>Inception Report</i> für Deskphase
Oktober 2016 bis Januar 2017	Deskphase: Datenerhebung und -auswertung
Februar 2017	Berichtsentwurf Deskphase
März 2017	Interne Diskussion Bericht Deskphase mit Gutachterteam; Diskussion Ergebnisse mit BMZ und Brot für die Welt; methodischer Austausch mit Gutachterteams, Brot für die Welt und ggf. BMZ
März 2017	<i>Inception Report</i> und Vorbereitung der Feldphase
3. und 4. Quartal 2017	Feldphase: Datenerhebung und -auswertung, Berichtslegung
Bis Februar 2018	Erstellung des Synthese-Berichts
März/April 2018	interne Diskussion des Syntheseberichts mit Gutachterteam; Diskussion des Synthese-Berichts mit BMZ, Brot für die Welt und Gutachterteams
Bis Ende 2018	Follow-up der Evaluierung, Umsetzung der Empfehlungen

6. Berichtslegung

Im Verlauf der Förderbereichsevaluierung soll das Evaluierungsteam mehrere Berichte erstellen:

- Je einen *Inception Report* mit Vorschlägen für das methodische Vorgehen für die Desk- und die Feldphase (bereits abgeschlossen)
- Bericht zu den Ergebnissen der Deskphase (bereits abgeschlossen)
- Einzelberichte zu den Feldstudien in der zweiten Phase (je untersuchtem Land)
- Synthesebericht, der die Ergebnisse aus beiden Phasen der Evaluierung zusammenfasst

Während der Feldphase soll zu jedem untersuchten Land ein einzelner Bericht in der jeweiligen Verkehrssprache erstellt werden. Die Einzelberichte sollen maximal 30 Seiten umfassen (ohne Anhang). Die Berichte sollen enthalten:

- Eine Zusammenfassung des Berichts („Executive Summary“) auf ca. 4 bis 5 Seiten.
- Eine knappe Darstellung des Auftrags und der Vorgehensweise.
- Eine in Kapiteln gegliederte Bearbeitung zu den Fragestellungen dieses Einsatzes. Grundlagen für Aussagen und Schlussfolgerungen sind im Bericht durchgehend deutlich zu machen (z.B. durch Verweise auf die Quellen).
- Schlussfolgerungen und akteursorientierte Empfehlungen.

Der Synthesebericht, der im Anschluss an die Feldphase erstellt wird, enthält eine Gesamteinschätzung der Arbeit im Förderbereich und Empfehlungen. Er soll der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, und zwar aus Partnerschutzgründen in einer anonymisierten Form, in der Personen und Organisationen nicht identifiziert werden können. Seine Länge soll maximal 50 Seiten umfassen. Er ist in deutscher Sprache abzufassen. Der Bericht soll enthalten:

- Eine Zusammenfassung des Berichts („Executive Summary“) auf ca. 5 bis 7 Seiten, die auch in den Fremdsprachen Englisch, Französisch, Spanisch und Portugiesisch vorliegen soll.
- Eine knappe Darstellung des Auftrags und der angewandten Vorgehensweise.
- Eine in Kapiteln gegliederte Bearbeitung zu den Fragestellungen dieses Einsatzes. Grundlagen für Aussagen und Schlussfolgerungen sind im Bericht durchgehend deutlich zu machen (z.B. durch Verweise auf die Quellen).
- Schlussfolgerungen und akteursorientierte Empfehlungen.

MISEREOR/ EQM, 28.06.2017

Anhang 2: Liste der Interviews und Fokusgruppen mit MISEREOR-Mitarbeiter/innen

Datum	Gesprächspartner/innen	Wer
12.10.16	Auftaktgespräch mit Begleitgruppe, Aachen	KS, BC, CS, AH
16.1.17	Treffen mit Begleitgruppe: Vorstellung von Zwischenergebnissen	Team
	Offenes Treffen mit interessierten Mitarbeiter/innen: Diskussion des Menschenrechtskonzepts und Vorstellung der Wirkungslogik	Team
17.1.17	Gespräch Beck-Engelberg (externe Fachberaterin)	MP
19.1.17	Fokusgruppendifkussion Asien 1: Mertineit, Dornberg, Dirksmeier	BC
	Gespräch Dornberg	BC
	Gespräch Dirksmeier	BC
	Gespräch Mertineit	BC
	Gespräch Paasch	BC, MP, KS
	Gespräch Teschner	BC
	Gespräch Craes	BC
	Fokusgruppendifkussion Afrika: Craes, Schirmel, Neussl, Teschner, Wiegandt, Piepel	MP
	Gespräch Schirmel	MP
	Gespräch Wiegandt	MP
	Gespräch Craes	MP
	Gespräch Neussl	MP
	Gespräch Huber	MP
	Gespräch Teschner	MP
	Fokusgruppendifkussion Asien 2: Noé, Saddak	AH
	Gespräch Saddak	AH
	Gespräch Noé	AH
	Gespräch Belo, HIZ, lusophones Afrika (Projekt Angola)	KS
	Gespräch Schauber, Fachberaterin für Habitat-Projekte (Kambodscha-Projekt)	KS
	Gespräch Verboom, 1/2 Stelle bei PGZ (Politik und Globale Zukunftsfragen), 1/2 Stelle HIZ, Brasilien/Argentinien, Projekte ENDEPA/Argentinien, Diözese Maraba/Brasilien	KS
	Gespräch Richarz, HIZ, Peru (Projekt Peru)	KS
	Gespräch Köhler (Guatemala, Mexiko)	CS
20.1.17	Fokusgruppendifkussion Lateinamerika Finsterer, Köhler, Oelers, Reich, Reshöft,	CS
	Gespräch Reshöft (International)	CS
	Gespräch Reich (Kolumbien)	CS
	Gespräch Pieper (Honduras-internat.)	CS
	Gespräch Finsterer (Kolumbien)	CS
	Gespräch Söntgen	AH
	Abschlussgespräch Aachen-Woche: Mack	Team
23.1.17	Gespräch Kögel	AH
	Gespräch Waschl und Bodart (von periferia, kennt CISEP durch langjährige Begleitung sehr gut)	AH
26.1.17	Telefonat Ofteringer (Lateinamerika)	CS

3.3.17	Diskussion des Berichtsentwurfs zur Deskphase bei MISEREOR, mit der Begleitgruppe und weiteren interessierten Mitarbeiter/innen von MISEREOR und mit Brot für die Welt Vertreterin, Aachen	BC, CS, KS
20./21.3.17	Vorstellung des Berichts zur Deskstudie; Diskussion des Designs für die Feldphase bei MISEREOR, mit der Begleitgruppe und weiteren interessierten Mitarbeiter/innen von MISEREOR und zusammen mit Brot für die Welt Vertreter/innen, dem Evaluierungsteam von Brot für die Welt und Vertreter/innen des BMZ , Aachen	BC, CS, KS, MP
22.6.17	Gespräch mit F. Wiegand (Kamerun) in Vorbereitung der Kamerun-Feldstudie	MP
5.7.17	Gespräch J. Icking, Aktionsbündnis Menschenrechte Philippinen	BC
12.7.17	Gespräch Noé und Canete (Philippinen) in Vorbereitung der Feldstudie Philippinen, Aachen	BC
14.8.17	Gespräch Köhler (Guatemala, Mexiko) in Vorbereitung der Feldstudie Zentralamerika, Aachen	KS
15.8.17	Gespräch Köhler (Honduras, El Salvador) in Vorbereitung der Feldstudie Zentralamerika, Aachen	KS
15.8.17	Gespräch Ofteringer in Vorbereitung der Feldstudie Zentralamerika, Aachen	KS
25.9.17	Diskussion des Berichtsentwurfs zur Feldstudie Philippinen bei MISEREOR	BC, KS
23.10.17	Diskussion des Berichtsentwurfs zur Feldstudie Zentralamerika bei MISEREOR	KS
24.10.17	Diskussion des Berichtsentwurfs zur Feldstudie Kamerun bei MISEREOR	KS, MP
24.10.17	Diskussion der übergreifenden Ergebnisse der Feldstudien mit der Begleitgruppe bei MISEREOR	BC, CS, KS, MP
29.11.17	Gespräch mit Frau Auer-Frege, J. Wipfler, Berlin-Büro MISEREOR	KS
12.12.17	Telefon-Interview mit H. Bröckelmann-Simon, Geschäftsführer HIZ	KS
8.3.18	Diskussion des Entwurfs des Syntheseberichts bei MISEREOR mit der Begleitgruppe und weiteren interessierten Mitarbeiter/innen von MISEREOR, Aachen	

KS = Karin Stahl, BC= Bernward Causemann, AH=Alexandra Huber, MP=Martin Petry, CS=Chris Schulz, ph=telefonisches Gespräch

Die weiteren Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit Partnerorganisationen, Zielgruppenvertreter/innen, Personen aus dem Umfeld, die während der Fallstudien geführt wurden, werden hier aus Gründen der Anonymität nicht mehr aufgeführt und können in den einzelnen Fallstudienberichten eingesehen werden.

Anhang 3: Konsultierte Projektdokumente und Publikationen

Projektdokumente

Vertieftes Aktenstudium der Projektunterlagen folgender Projekte und je zwei Vorläuferprojekte:

Vertieftes Aktenstudium: International: P6, P14, P19, P21, P22 ; Afrika: P27, P30, P43, P56, P58, P64, P83, P81, P90, P96; Asien: P104, P109, P120, P140, P151, P155, P158, P164, P175, P300; Lateinamerika: P178, P183, P188, P193, P215, P225, P227, P232, P241, P244, P247, P270, P286, P289, P296.

Feldstudien: Kamerun: P0, P37, P38, P39; Philippinen: P164, P165, P169; Zentralamerika: P194, P195, P198

Projektanträge

Projektverträge

Projektfortschrittsberichte

Projektabschlussberichte

Abschlussbeurteilungen

Finanzberichte

Buchprüfungen

Weitere Dokumente (Strategien, Konzepte)

Korrespondenz

Publikationen

Act alliance (2011): Changing political spaces of Civil Society Organisations. Genf, cso-effectiveness.org/IMG/pdf/act_shrinking_spaces-v5_7_march_2011-2.pdf

Aktionsbündnis Menschenrechte Philippinen (Hg.), Menschenrechte in den Philippinen, Anspruch und Wirklichkeit, Köln 2014

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, Präambel

Benjamin C. Bagadion, jr (1999): Bending the Wind. Lessons from Mt. Makiling. Empowering People for Natural Resource Management, AIM Center for Development Management, Makati City

Borgh, Chris van den/Carolijn Terwindt (2012): Shrinking operational space of NGOs – a framework of analysis, Development in Practice, Volume 22, Number 8, November 2012, p. 1065-1081

Borgh, Chris van den/Carolijn Terwindt (2014): NGOs under Pressure in Partial Democracies, Palgrave MacMillan, Hampshire

Casel, Gertrud/Tim Kuschnerus (2012): Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung. Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, GKKE 57, Berlin/Bonn, www3.gkke.org/69.html

Causemann, Bernward u.a. 2012: Evaluierung des Förderbereichs Ländliche Entwicklung. Schwerpunkt Ernährungssicherheit. Synthesebericht, FAKT/MISEREOR, Stuttgart/Aachen 2012, www.misereor.de/fileadmin/redaktion/MISEREOR_Bericht_FBEvaluierung_LE_2011.pdf

Causemann, Bernward, Verena Brenner, Eberhard Gohl, George Cottina, Godofredo Limotlimot, C. Rajathi (2012c): »Tiny Tools«: Measuring Change in Communities and Groups. An Overview, NGO-IDEAs, Bensheim, www.ngo-ideas.net/tiny_tools Chambers, Robert (2008): Revolutions in Development Inquiry. Earthscan, London

Frontlinedefenders, Rapport Anuelle 2017, <https://www.frontlinedefenders.org/fr/node/4104>

Fund for Peace, Fragile Staaten Index 2017, fsi.fundforpeace.org/

Funnell, Sue, Patricia Rogers (2011): Purposeful Program Theory. Effective use of theories of change and logic models. San Francisco Jossey Bass

Heidelberg Institute for International Conflict Research (2015): Conflict Barometer 2015. Online: www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2015.pdf

Heinser, K.A. (2017), Auswertung der Abschlussbeurteilungen, Aachen: MISEREOR, 27.11.2017

Holland, Jeremy (ed) (2013): Who Counts? The Power of Participatory Statistics. Practical Action Publishing, Rugby, developmentbookshop.com/whocounts

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G12/123/51/PDF/G1212351.pdf?OpenElement>. Website des Experten:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.

ILO (2017). Online: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:15228979063520:::P11300_INSTRUMENT_SORT:1
Índice Global de Impunidad 2017, p. 25/26

- Richard Hummelbrunner, Bernward Causemann, Theo Mutter, Michaela Raab (2013): Systemische Ansätze in der Evaluation, DeGEval Arbeitskreis Entwicklungspolitik, Arbeitspapier 4, Mainz
- Krisch, Franziska (2012): Wirkungsorientierung von Advocacy – Eine Handreichung für Planung, Monitoring und Evaluierung von Advocacy-Arbeit, Brot für die Welt, Stuttgart, www.fakt-consult.de/sites/default/files/downloads/Dialog%2008_Wirkungsorientierung%20von%20Advocacy.pdf
- Menschenrechtsabkommen, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/>
- Miriam Heigl, Peripherer Staat oder „failed states“, in: Prokla 47, Internationalisierung des Staates, Juni 2007, S.273-288
- MISEREOR (2004), MISEREOR Förderbereichsschlüssel, Aachen, Stand 1.1.2004
- MISEREOR (2006a): Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit: Orientierungsrahmen für den Förderbereich Menschenrechte – Entwicklung, Aachen
- MISEREOR (2006b): Das Wirkungsverständnis von MISEREOR, Aachen, <https://www.misereor.de/informieren/evaluierung-beratung-wirkung/>
- MISEREOR (2013), Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung, Aachen 2013;
- MISEREOR (2014): Menschenrechte und Wirkung, Handreichung, Aachen 2014
- MISEREOR (2015a), Die MISEREOR-Projektschlüssel, Stand: 1. Januar 2015,
- MISEREOR (2015b), Leitfäden zur Antragstellung und zur Berichterstellung, 2015,
- MISEREOR, Alles was MENSCHEN RECHT ist, Themenheft, Aachen, ohne Jahr
- MISEREOR/Brot für die Welt (2012), Gemeinsame Erklärung Menschenrechte und Umweltschutz: Leitplanken bei der Rohstoffsicherung, Frankfurt/Aachen/Berlin 2012;
- MISEREOR/German Watch (2014), Globales Wirtschaften und Menschenrechte, Deutschland auf dem Prüfstand, Aachen und Bonn 2014;
- MISEREOR: Menschenrechte in der kirchlichen Entwicklungsarbeit. Orientierungsrahmen für den Förderbereich. Menschenrechte – Entwicklung, Aachen 2006;
- Müller/Paasch (2016), Wenn nur die Kohle zählt - Deutsche Mitverantwortung für Menschenrechte im südafrikanischen Kohlesektor, Aachen: MISEREOR 2016
- Nash, Robert/Alan Hudson/ Cecilia Luttrell (2006): Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organizations, ODI, London
- Rogers, Patricia (2008): Using Program Theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions, evaluation 14 (1);
- Schläppi, Erika (1998): Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Chancen und Grenzen aus völkerrechtlicher Sicht, Baden-Baden.
- Schulz, Christiane (2011): Pervertierter Rechtsstaat. Kriminalisierung sozialer Bewegungen in Lateinamerika, in: ILA 344: Kriminalisierung sozialer Proteste, Bonn, S. 4-6.
- Schulz, Christiane (2013): Menschenrechts-Nichtregierungsorganisationen im Spannungsfeld zivilgesellschaftlicher Transformationsprozesse am Beispiel Mexikos, phil. Diss., Hamburg.
- The Fund for Peace (2016): Fragile States Index 2016. Online: fsi.fundforpeace.org/rankings-2016
- Transparency International (2016), Korruptionswahrnehmungsindex 2016, www.laenderdaten.de/indizes/cpi.aspx
- UNDP (2015): Human Development Report 2015, New York
- Universidad de las Américas Puebla/UDLAP/Jenkins Graduate School/Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2017), Índice Global de Impunidad 2017, Dimensiones de la Impunidad Global, Puebla 2017
- UNOHCHR (2014), Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas 2014
- UNOHCHR (2017), Online : indicators.ohchr.org/Vereinte-Nationen (Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- Verisk Maplecroft (2014): Human Rights Risk Index 2014. Online: reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2014_Human_Rights_Risk_Index_Map.pdf
- Zivilgesellschaftliches Engagement weltweit in Gefahr. Für gerechte Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie, Menschenrechte und Frieden. Diskussionspapier. o.O. 2016

Anhang 4: Fragebogen der online-Umfrage (englische Fassung)

Welcome to this survey for MISEREOR on Human Rights issues. Please choose your language:

Dear partner of MISEREOR,

MISEREOR has commissioned the non-profit consultancy FAKT with a portfolio evaluation of its support to Human Rights activities for improvement of the Human Rights situation worldwide. MISEREOR wants to know, for itself and its partner organisations, about the strengths and weaknesses of the joint work in this field. The evaluation will also help to give accountability to the public regarding MISEREOR's work. The general results, without referring to individual organisations, will be published on Misereor's website. Part of the evaluation is a survey to MISEREOR partners. It would be of great help if you could cooperate and fill-up this questionnaire.

Please answer the questionnaire by **Wednesday, November 30, 2016**.

You received a personalized link. Only one person in your organization can respond to it. You can look at the questions, discuss them with colleagues, if you want to, and later resume answering the survey. You can also go back to previous questions. We will treat your responses confidentially. MISEREOR will not receive information on individual responses.

If you have any questions, please contact us at alexandra.huber@fakt-consult.de.

It is very difficult to consider every differentiation in a survey that goes across continents, different political contexts and different project types. Sometimes, there are strong contextual influences. Even in one project the situation can vary considerably: Some people participate and benefit strongly, others benefit less. So please give your assessment not only on base of the most successful results in your project, but on average.

We will send you a summary of results of this survey. MISEREOR will also send you a summary of the overall evaluation results after the report has been finalized, in the hope that the evaluation will benefit not just MISEREOR but all its partners directly and indirectly.

Thank you very much for your kind cooperation.

Kind regards

The evaluation team: Karin Stahl, Bernward Causemann, Christiane Schulz, Martin Petry, Alexandra Huber, contact: alexandra.huber@fakt-consult.de

Frage 1:

"In which region of the world is your organization situated? Please choose the most appropriate"

- East Africa
- North Africa
- Southern Africa
- West/Central Africa
- Central America / Caribbean
- South America
- Middle East
- Pacific
- South Asia
- South-East Asia
- East Asia
- Across regions and international
- Other (please specify)
- No answer

Frage 2:

"Does your organization deal with Human Rights at least in some ways?" yes / little / no / no answer

Frage 3:

"Does your project funded by Misereor pursue explicitly a Human Rights based approach to improve the situation of your beneficiaries?" yes / little / no / no answer

Frage 4:

„Partners of MISEREOR have very different strategies how to achieve improvements in the Human Rights situation in their countries. One possibility is to influence governments to fulfill their obligations to respect, protect and fulfill Human Rights. Do these government obligations play a key role in the concept of your project that is funded by MISEREOR? To what extent?“ Please answer on a scale from

1 = ‘government obligations do not play a role at all’ to
 5 = ‘government obligations are a core concept of the project’.”
 / no answer

Frage 5:

“How familiar are you with the following strategies and instruments of Human Rights work? Please answer on a scale from 1 = ‘I am not familiar with this instrument’ to 5 = ‘I am very familiar with this instrument’”

Instruments and Strategies	no	2	3	4	very	no answer
Documentation of human rights violations						
Information politics						
Campaigns						
Awareness raising, Education, Capacity Building of beneficiaries						
Organizational development						
Empowerment to enable beneficiaries to defend their rights themselves						
Legal defence and consultation of victims						
Medical and/or psychological accompaniment of victims						
Community building / networking						
Lobby/ Advocacy						
Legal norm setting						
Demanding transparency and accountability politics						
Monitoring of government / state politics						
Symbolic politics						
Others (specify)						

Frage 5a: (identische Liste wie oben)

„To what extent do you apply the following instruments of Human Rights work? Please answer on a scale from 1 = ‘The project does not apply this instrument at all’ to 5 = ‘It is an essential element of the project.’”

Instruments and strategies	No	2	3	4	Essential	No answer
Documentation of human rights violations						
Information politics						
Campaigns						
Awareness raising, Education, Capacity Building of beneficiaries						
Organizational development						
Empowerment to enable beneficiaries to defend their rights themselves						
Legal defence and consultation of victims						
Medical and/or psychological accompaniment of victims						
Community building / networking						
Lobby/ Advocacy						
Legal norm setting						
Demanding transparency and accountability politics						
Monitoring of government / state politics						
Symbolic politics						
Others (specify)						

Frage 6:

“Which instruments or strategies in your Human Rights work were most successful?”

Frage 6a:

“Which instruments or strategies in your Human Rights work were not successful?”

Frage 6b:

“In your perception, is there a common understanding between your organization and MISEREOR regarding the most adequate instruments for Human Rights engagement?” Yes / somehow / no / no answer

Frage 7:

“One interest in this evaluation is to understand better which effects (outcomes, impacts) Human Rights work of your organization can have on your beneficiaries, on civil society, society in general, or on politics (laws, government, other political actors, etc.). Please give us three examples of such effects that you observed in the last years.”

7.a Example 1:

7.b Example 2:

7.c Example 3:

Frage 8:

„Considering the effects and changes you observed in society or politics, on which you had at least some influence: How strong was the influence of the MISEREOR funded project on this change?“

“little influence / some influence / substantial influence / decisive influence” / no answer

Frage 8a (offene Frage):

“Please do also explain how the project contributed to these effects.”

Frage 9:

“Did you notice any positive change that you did not expect when you planned the project and that you attribute at least partly to the project?“

“none / little / some / many / very many” / no answer

Frage 9a , bedingte Frage, offene Frage:

„Please describe some of these unexpected changes and explain how the project contributed to them.“

Frage 10:

„To understand better the sustainability of outcomes and changes, we ask a hypothetical question: Imagine being in the year 2020 and external project funding has ended...

To what extent would the benefits, that your beneficiaries achieved through the project, continue without external funding? Please answer on a scale from

1 = ‘benefit will not continue without further external funding’,
 through 3 = ‘some benefit will remain, while others will not continue’,
 through 5 = ‘most benefit will continue without further external funding with high probability’,
 to 7 = ‘benefit will further increase even without external funding through own efforts of the beneficiaries’
 / No answer

Frage 11:

„Human rights work sometimes experiences negative developments which can have various causes. Sometimes, the projects themselves have negative consequences (for example: increased conflicts, threats to persons, deepening of repression). That means: apart from its benefits the project can also cause some damage. Have you ever observed such negative effects (outcomes, impact) in a MISEREOR funded project? Please answer on a scale from 1 = never to 5 = frequently“ / no answer

Frage 11a, bedingte Frage, offene Frage:

„Please describe some of these negative consequences of your project, and explain how the project contributed to these consequences.“

Frage 12:

„Staff members of human rights organizations are often exposed to risks. In some cases they can be persecuted, detained, publicly slandered or put under pressure. Did you perceive such risks in your own work?“ Yes / no / no answer

Frage 12a, bedingte Frage

“Do you consider such risks when planning your work? Please answer on a scale from 1 = ‘we do never consider such risks’ to 5 = ‘we do always consider such risks’“ / no answer

Frage 12b, bedingte Frage

“Did you take measures to minimize these risks?“ Yes / no / no answer

Frage 12c, bedingte Frage, offene Frage

„Please describe the risks and which measures you took to reduce risks for staff members.“

Frage 13:

„The beneficiaries of human rights organizations are also often exposed to risks. They can be persecuted, detained, publicly slandered, put under pressure, or lose their source of income. Did you perceive such risks in your own work?“ Yes / no / no answer

Frage 13a, bedingte Frage

“Do you consider such risks when planning your work? Please answer on a scale from 1 = ‘we do never consider such risks’ to 5 = ‘we do always consider such risks’ / no answer”

Frage 13b, bedingte Frage

“Did you take measures to minimize these risks?“

Frage 13c, bedingte Frage, offene Frage

„Please describe the risks and which measures you took to reduce risks for your beneficiaries. “

Frage 14, offene Frage

“What have been some of the most important lessons you learned about human rights work in the last five years?”

Frage 15 zu MISEREOR?

„Misereor’s cooperation with partners is also a focus of the evaluation. How do you rate your cooperation with Misereor regarding the following issues?“

	Very poor	Poor	Fair	Good	Very good	no answer
15a Dialogue and accompaniment of/with desk officers of Misereor about project content and Human Rights issues (in writing or visits)						
15b Receiving inputs, ideas or consultancy from Misereor on issues like Human Rights						
15c Political and/or material support of Misereor in situations of threats and risks of your organization and beneficiaries						
15d Mutual processes of learning						

Frage 16, offene Frage:

“Final question: You are welcome to comment on this questionnaire, on issues of Human Rights or on your cooperation with Misereor“

Thank you for your cooperation!

Your responses to this survey will feed into the portfolio evaluation of Misereor. We will send a summary of the survey results to all organizations invited for this survey. Results of the evaluation will be put onto the Misereor website without mentioning any specific organisation.

For any questions or additional remarks, please contact

Alexandra Huber: alexandra.huber@fakt-consult.de

Anhang 5: Inhaltlich-methodisches Design der Partner-Workshops während der Feldphase

Geplante Dauer: 1 Tag

1. Einführung in die Förderbereichsevaluierung (besonders für die Partner wichtig, die nicht an der Umfrage teilgenommen haben)
2. Vorstellung wesentlicher Erkenntnisse aus den vorangegangenen Besuchen der drei ausgewählten Projekte / Partner
3. Nachzeichnen der Kontextbedingungen (Instrumente: Opportunities, threats, Phasen des shrinking space) (Visualisierung Metaplan oder Flippchart)
4. Wie gehen sie mit Risiken um? Welches Risiko-Monitoring und -Management haben sie?
5. Welches Menschenrechtsverständnis haben die Partner, auf welche Rechte berufen sie sich in ihrer Arbeit, inwieweit nutzen sie internationale Instrumente der Menschenrechtsarbeit, bzw. sind diese bekannt? (Arbeit mit Metaplan)
6. Welche Strategien wenden die Partner an? Welches waren besonders erfolgreiche, welches weniger erfolgreiche Strategien? (Gruppenarbeit)
7. Wo verorten sich die Partner im Wirkungsmodell, welche Wirkungsstränge nutzen sie, welche Verbindungen und Synergien gibt es zwischen den Strängen? (Gruppenarbeit je nach Rechtsbezug)
8. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der online-Befragung, welche Erwartungen haben die Partner an die Kooperation mit MISEREOR, insbesondere auch in Risikosituationen?
9. Feedback zum Workshop

Anhang 6: Liste separater Produkte der Förderbereichsevaluierung

Die folgenden Dokumente und Produkte, die im Verlauf der Förderbereichsevaluierung vom Evaluierungsteam erarbeitet wurden, sind dem Bericht separat beigefügt. Die Daten flossen in den vorliegenden Synthesebericht ein.

- ❖ Inception Report für Deskphase
- ❖ Inception Report für die Feld- und Synthesephase
- ❖ Gesonderter Tabellenanhang (tabellarische Aufbereitung der Informationen aus den Fact-Sheets und der online-Umfrage)
- ❖ Fact Sheets: Auswertung der Bewilligungsvorlagen und der MISEREOR Datenbank
- ❖ Datenraster des vertieften Aktenstudiums
- ❖ Causemann/Huber/Petry/Schulz/Stahl: Förderbereichsevaluierung Menschenrechte, MISEREOR, Bericht zur Deskstudie, Stuttgart 13.3.2017
- ❖ Stahl/Amaya: Evaluación Sectorial de la Cooperación de MISEREOR en el Área de Derechos Humanos 2016-2018, Estudio de Caso de el Salvador y Guatemala, Informe Final, Heidelberg y Ciudad de Guatemala, Octubre de 2017
- ❖ Petry/ Tchatchouang: MISEREOR Human Rights Sector Portfolio 2016 – 2018, Cameroon field study, Evaluation Report, October 2017
- ❖ Causemann/Gardiola: MISEREOR Human Rights Sector Portfolio 2016 – 2018, Philippine field study, Evaluation Report, October 2017
- ❖ Heinser: Auswertung der Abschlussbeurteilungen, Förderbereichsevaluierung Menschenrechte MISEREOR, Aachen: MISEREOR November 2017

LAND	Anzahl der MISEREOR MR-Projekte in GG	Ratifizierung der Menschenrechts-übereinkommen (Total 18)	Zivilpakt (ICCPR)			Sozialpakt mit Zusatzprotokoll (ICESCR)		Frauenrechtskonvention (CEDAW)		Anti-Folter-Konvention (CAT)		Konvention gegen Verschwundenen Lassen (CPED)	ILO Konvention 169
			Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	Fakultativprotokoll zum ICCPR	Zweites Fakultativprotokoll zum ICCPR, das auf ein Verbot der Todesstrafe zielt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Fakultativprotokoll zum ICESCR (2013)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Fakultativprotokoll zum CEDAW	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	Fakultativprotokoll zum CAT		
Venezuela	3	14	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Unterzeichnet	Ratifiziert
Asien		3 Regionale Projekte, Gesamt: 76											
Bangladesch	6	12	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Indien	32	8	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Indonesien	4	10	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Kambodscha	3	12	Ratifiziert	Unterzeichnet	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten
Myanmar	1	5	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Nepal	4	13	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert
Pakistan	1	9	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Philippinen	16	14	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Sri Lanka	1	13	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten
Timor Leste	2	11	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Thailand	1	12	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
VR China	2	8	Unterzeichnet	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Afrika/Nahost		3 regionale Projekte, 79 gesamt											
Ägypten	4	10	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Angola	3	10	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Unterzeichnet	Unterzeichnet	Nicht beigetreten

LAND	Anzahl der MISEREOR MR-Projekte in GG	Ratifizierung der Menschenrechts-übereinkommen (Total 18)	Zivilpakt (ICCPR)			Sozialpakt mit Zusatzprotokoll (ICESCR)		Frauenrechtskonvention (CEDAW)		Anti-Folter-Konvention (CAT)		Konvention gegen Verschwundenen Lassen (CPED)	ILO Konvention 169
			Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	Fakultativprotokoll zum ICCPR	Zweites Fakultativprotokoll zum IC-CPR, das auf ein Verbot der Todesstrafe zielt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Fakultativprotokoll zum ICESCR (2013)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Fakultativprotokoll zum CEDAW	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	Fakultativprotokoll zum CAT		
Äthiopien	4	9	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Burundi	1	11	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Eritrea	1	8	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Ghana	1	13	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Irak	1	10	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten
Israel	5	9	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Kamerun	8	9	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Kenia	7	8	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Kongo Braz.	1	12	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Unterzeichnet	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
DR-Kongo	1	12	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Madagaskar	1	13	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Malawi	4	10	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Nigeria	11	14	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten
Palästina	3	8	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Sambia	2	9	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Nicht beigetreten

LAND	Anzahl der MISEREOR MR-Projekte in GG	Ratifizierung der Menschenrechtsübereinkommen (Total 18)	Zivilpakt (ICCPR)			Sozialpakt mit Zusatzprotokoll (ICESCR)		Frauenrechtskonvention (CEDAW)		Anti-Folter-Konvention (CAT)		Konvention gegen Verschwinden Lassen (CPED)	ILO Konvention 169
			Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	Fakultativprotokoll zum ICCPR	Zweites Fakultativprotokoll zum ICCPR, das auf ein Verbot der Todesstrafe zielt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Fakultativprotokoll zum ICESCR (2013)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Fakultativprotokoll zum CEDAW	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	Fakultativprotokoll zum CAT		
Simbabwe	4	9	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Rep. Südafrika	7	13	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Ratifiziert	Unterzeichnet	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten
Tansania	2	10	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Tschad	4	9	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Unterzeichnet	Ratifiziert	Unterzeichnet	Unterzeichnet	Nicht beigetreten
Uganda	1	12	Ratifiziert	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Ratifiziert	Nicht beigetreten	Unterzeichnet	Nicht beigetreten

Von den in Spalte 3 genannten 18 Übereinkommen (<http://indicators.ohchr.org/>) sind die folgenden gezählt, aber nicht einzeln aufgeführt:

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ICERD (Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung),

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICRMW (Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen),

Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen),

Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Convention on the Rights of the Child – CRC (Kinderrechtskonvention),

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict,

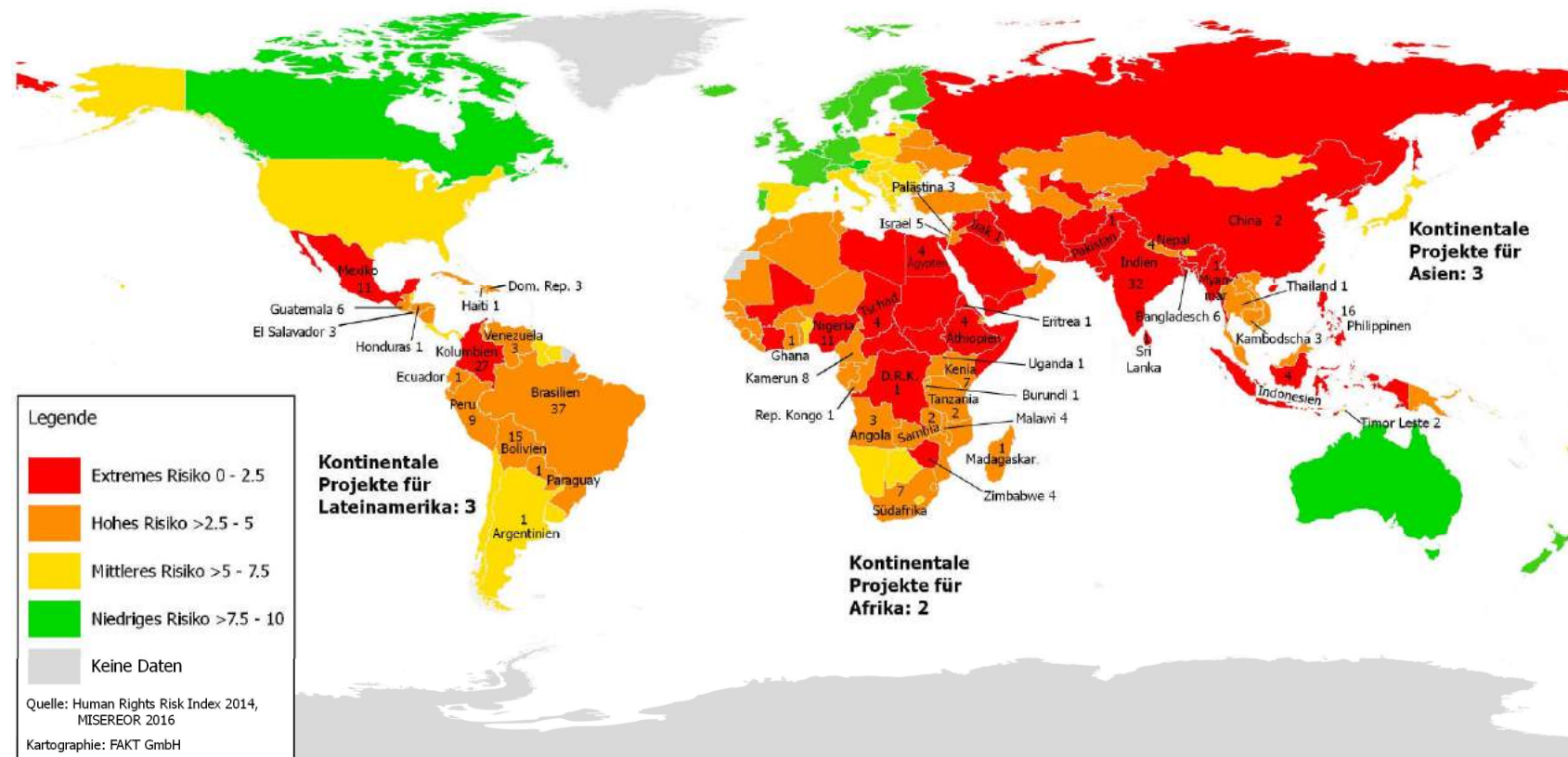
Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography,

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure

(<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/>)

Abbildung 4: Human Rights Index 2014 und Menschenrechtsprojekte

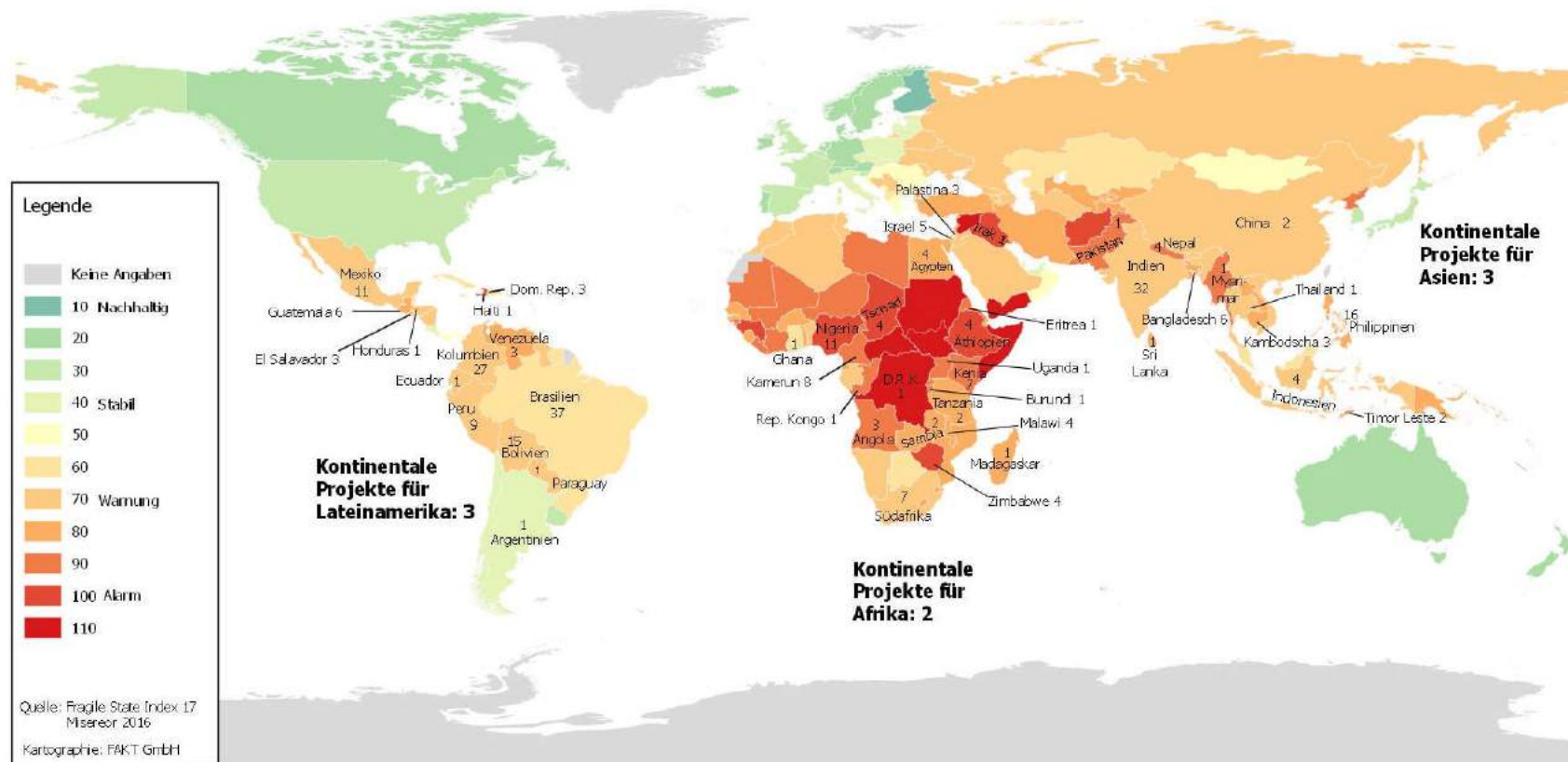
Human Rights Risk Index 2014 und Anzahl der ausgewählten Projekte von MISEREOR (Sept. 2016)



Quelle: Verisk Maplecroft 2014/eigene Darstellung. Karte erstellt von Axel Müller und Lukas Bauereis / FAKT. Die dargestellten Projekte sind Projekte der Grundgesamtheit. Internationale Projekte sowie Menschenrechtsprojekte, die nicht in die Grundgesamtheit einbezogen wurden, sind nicht dargestellt.

Abbildung 5: Fragile Staaten Index 2017 und Menschenrechtsprojekte

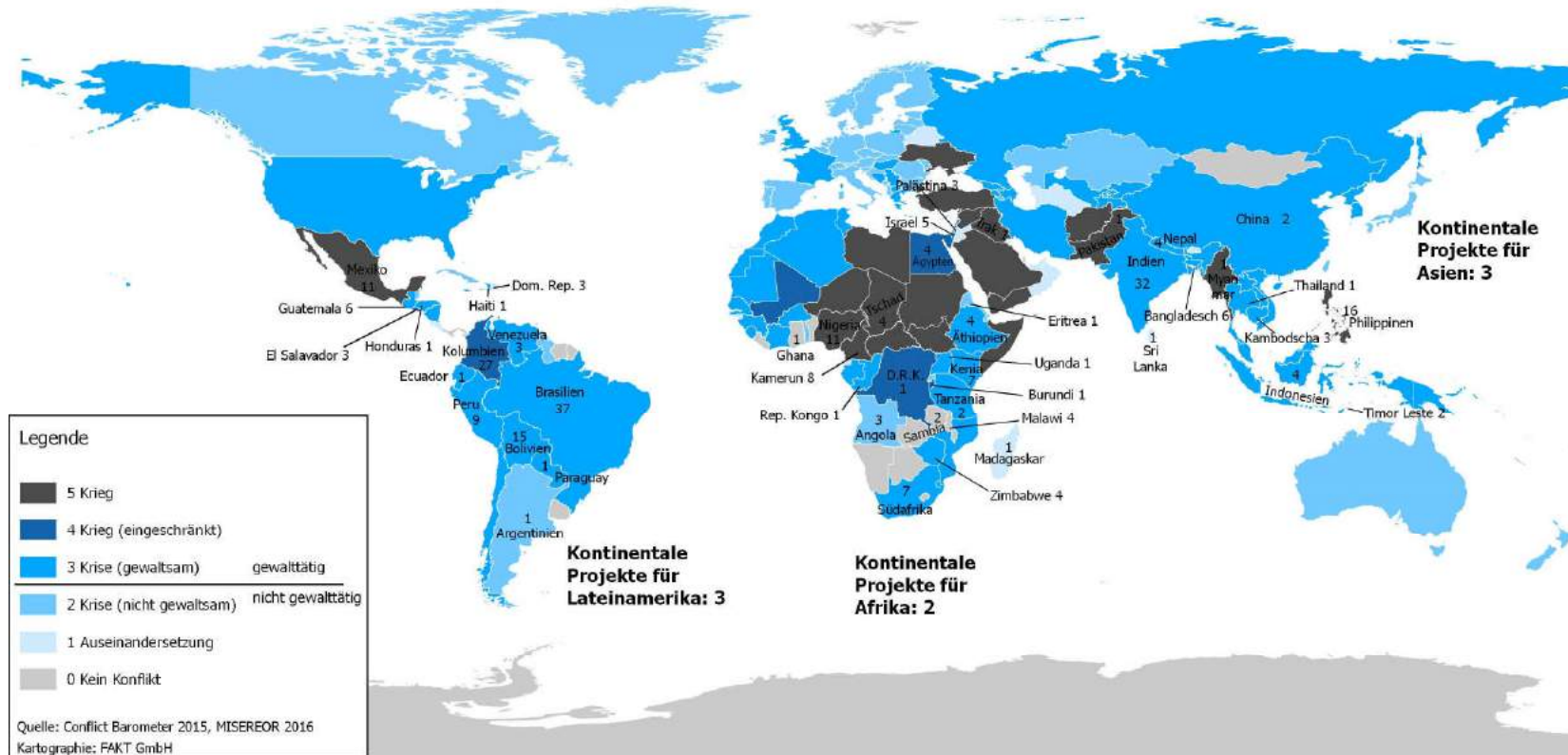
Fragile Staaten Index 2017 und Anzahl der Menschenrechtsprojekte von MISEREOR (Sept. 2016)



Quelle: The Fund for Peace 2017/eigene Darstellung. Karte erstellt von Axel Müller und Lukas Bauereis / FAKT. Die dargestellten Projekte sind Projekte der Grundgesamtheit. Internationale Projekte sowie Menschenrechtsprojekte, die nicht in die Grundgesamtheit einbezogen wurden, sind nicht dargestellt.

Abbildung 6: Konflikte 2015 und Menschenrechtsprojekte

Konflikte 2015 (nationale und internationale Ebene) und Anzahl der ausgewählten Projekte von MISEREOR (Sept. 2016)



Quelle: Heidelberg Institute for International Conflict Research 2015/eigene Darstellung. Karte erstellt von Axel Müller und Lukas Bauereis / FAKT. Die dargestellten Projekte sind Projekte der Grundgesamtheit. Internationale Projekte sowie Menschenrechtsprojekte, die nicht in die Grundgesamtheit einbezogen wurden, sind nicht dargestellt.

Tabelle 15: Index für Straflosigkeit (Índice Global de Impunidad (IGI), Ranking ausgewählter Staaten

Rang	Land	IGI 2017	Strukturelle Verfasstheit		Funktionsfähigkeit		Menschenrechte.
			Sicherheitsapparat	Justizapparat	Sicherheitsapparat	Justizapparat	
26	Argentinien	58,87	45,98	93,13	47,83	37,88	69,52
22	Dominikan. Republik	60,61	37,25	90,26	47,62	39,22	88,68
19	Guatemala	62,40	78,78	94,12	43,10	20,50	75,52
18	Ecuador	62,72	71,55	88,96	40,46	37,48	75,16
15	Kenia	64,13	73,47	99,67	18,54	35,90	93,06
13	El Salvador	65,03	84,45	82,73	45,95	29,81	82,22
12	Honduras	65,04	78,04	83,18	40,62	38,23	85,12
11	Paraguay	65,38	75,13	81,34	44,23	45,63	80,57
8	Kolumbien	66,57	72,80	84,26	47,24	31,55	96,98
7	Brasilien	66,72	73,76	88,96	38,93	34,77	97,15
6	Venezuela	67,24	73,62	88,96	38,13	46,03	89,47
5	Peru	69,04	78,63	97,00	46,13	39,26	84,19
4	Mexiko	69,21	68,14	94,70	47,51	35,72	100,00
3	Kamerun	69,39	80,12	93,81	49,18	39,91	83,84
2	Indien	70,94	75,70	88,96	48,22	42,86	98,95
1	Philippinen	75,60	94,06	99,07	44,64	42,22	97,99

Der Index für Straflosigkeit bewertet auf der Basis verschiedener Indikatoren die strukturelle Verfasstheit und Funktionsfähigkeit des Sicherheitsapparats und des Justizapparats von 69 Staaten (Schwerpunkt Europa und Amerika) sowie die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen. Erhält ein Land Werte über 60 im Index, ist die Situation der Straflosigkeit im Land besorgniserregend bis alarmierend. Werte unter 60 werden als zufriedenstellend bis gut bewertet.

Die **strukturelle Analyse** des Sicherheitsapparats und des Justizapparats basiert auf folgenden Indikatoren: **Justiz:** Anzahl von Richtern und Justizbeamten pro 100.000 Einwohner; **Sicherheit:** Polizeibeamte pro 100.000 Einwohner, Relation Anzahl der Häftlinge – Kapazität der Haftanstalten, Relation Anzahl des Personals in Haftanstalten - Kapazität der Haftanstalten, Relation Personal in Haftanstalten – Anzahl der Häftlinge (Sicherheit). Die Analyse der **Funktionsfähigkeit** des Sicherheitsapparats und des Justizapparats basiert auf folgenden Indikatoren: **Justiz:** % der Häftlinge ohne rechtskräftiges Urteil, Relation verurteilte Häftlinge - Gesamtzahl der Häftlinge, Relation Anzahl der Angeklagten (Personen vor Gericht) – Anzahl von Staatsanwälten, Relation Anzahl der wegen Mordes verurteilten Häftlinge – Anzahl der Mordfälle; **Sicherheit:** Relation Anzahl der Angeklagten (Personen vor Gericht) – Anzahl von Beschuldigten (Personen, gegen die Anzeigen vorliegen), Relation Anzahl der Angeklagten – Anzahl der Richter (Sicherheit).

Quelle: Universidad de las Américas Puebla/UDLAP Jenkins Graduate School/Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Índice Global de Impunidad 2017, Dimensiones de la Impunidad Global, Puebla 2017

Tabelle 16: Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von 2016

Land	Rang 2016	CPI Wert 2016	Rang 2015	CPI Wert 2015	Rang 2014	CPI-Wert 2014
 Israel	28	64	32	61	37	60
 Südafrika	64	45	61	44	69	43
 Ghana	70	43	56	47	61	48
 Brasilien	79	40	76	38	69	43
 China	79	40	83	37	100	36
 Indien	79	40	76	38	85	38
 Sambia	87	38	76	38	79	40
 Indonesien	90	37	88	36	107	34
 Kolumbien	90	37	83	37	94	37
 Argentinien	95	36	107	32	107	34
 El Salvador	95	36	72	39	80	39
 Sri Lanka	95	36	83	37	94	37
 Peru	101	35	88	36	85	38
 Philippinen	101	35	95	35	103	35
 Thailand	101	35	76	38	85	38
 Timor-Leste	101	35	123	28	133	28
 Ägypten	108	34	88	36	94	37
 Äthiopien	108	34	103	33	110	33
 Bolivien	113	33	99	34	103	35
 Pakistan	116	32	117	30	126	26
 Tansania	116	32	117	30	119	31
 Dominikanische Republik	120	31	103	33	115	32
 Ecuador	120	31	107	32	126	29
 Malawi	120	31	112	31	110	33
 Honduras	123	30	112	31	126	29
 Mexiko	123	30	95	35	115	32
 Paraguay	123	30	130	27	150	24
 Nepal	131	29	130	27	126	29
 Guatemala	136	28	123	28	115	32
 Myanmar	136	28	147	22	154	22

 Nigeria	136	28	136	26	136	27
 Bangladesch	145	26	139	25	145	25
 Kamerun	145	26	130	27	136	27
 Kenia	145	26	139	25	145	25
 Madagaskar	145	26	123	28	133	28
 Uganda	151	25	139	25	142	26
 Simbabwe	154	22	150	21	156	21
 Kambodscha	156	21	150	21	156	21
 Kongo, Demokratische Republik	156	21	147	22	156	21
 Burundi	159	20	150	21	159	20
 Haiti	159	20	158	17	161	19
 Kongo	159	20	146	23	152	23
 Tschad	159	20	147	22	154	22
 Angola	164	18	163	15	161	19
 Eritrea	164	18	154	18	166	18
 Irak	166	17	161	16	170	16
 Venezuela	166	17	158	17	161	19

Der **Korruptionswahrnehmungsindex**, (auch **Internationaler Korruptionsindex** oder **Bestechungsindex**) international auch englisch **Corruption Perception(s) Index (CPI)**, wird seit 1995 von *Transparency International*, einer Nichtstaatlichen Organisation, die sich dem Kampf gegen Korruption widmet, weltweit erhoben.

Der CPI gibt dabei die Wahrnehmung von Korruption an. Er listet Länder nach dem Grad auf, in dem dort Korruption bei Amtsträgern und Politikern wahrgenommen wird. Es ist ein zusammengesetzter Index, der sich auf verschiedene Umfragen und Untersuchungen stützt, die von mehr als zehn unabhängigen Institutionen durchgeführt wurden. Es werden Geschäftsleute sowie Länderanalysten befragt und Umfragen mit Experten im In- und Ausland miteinbezogen. Der Index geht von 0 bis 100, wobei 100 die geringste Wahrnehmung von Korruption anzeigt und somit das bestmögliche Ergebnis ist.

Quelle: www.laenderdaten.de/indizes/cpi.aspx

Tabelle 17: Einordnung der Projekte nach den MISEREOR Förderbereichsschlüsseln

Kodierung der Projekte nach CRS-MFB und altem FB-Schlüssel	Afrika	Asien	Lateinamerika	International	Gesamt
Kodierung nach beiden Schlüssel: CRS-MFB und alter FB-Schlüssel	51	51	99	3	204
Kodierung ausschließlich nach dem CRS-MFB Schlüssel	20	22	11	8	62
Kodierung ausschließlich nach dem alten FB Schlüssel	7	3	7	11	28
Keine Kennung*	0	0	5	2	7
Gesamt	78	76	122	25	301

Quelle: Auswertung der von MISEREOR eingeordneten Projekte

* Die fehlende Kennung ist einer fehlerhaften Datenübertragung geschuldet.

Tabelle 18: Menschenrechtskennung der Projekte nach den MISEREOR Förderbereichsschlüsseln

Menschenrechtskennung: CRS-MFB und alter FB-Schlüssel	Afrika	Asien	Lateinamerika	International	Gesamt
Projekte, deren Hauptkennung „Menschenrechte“ sind (SP), davon (Projekte mit ausschließlicher MR-Kennung)	22 (12)	36 (10)	55 (22)	13 (9)	126 (53)
Projekte, die eine andere Hauptkennung haben und „Menschenrechte“ als Nebenkennung aufführen (E1 oder E2)	17	16	36	7	76
Gesamt	39	52	91	20	201

Quelle: Auswertung der von MISEREOR eingeordneten Projekte

Tabelle 19: Einordnung der Projekte nach dem MISEREOR CRS-Schlüssel

CRS-MFB Schlüssel*	Afrika	Asien	Lateiname- rika	Internat- ional	Gesamt
15160 Menschenrechte**	28	30	45	9	112
15130 Entwicklung von Recht und Gerichtswesen	2	3	3		8
15150 Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft	31	32	55	4	122
15153 Medien, freier Informationsfluss	1	1			2
15170 Gleichberechtigung der Frau	9	9	9		27
11230 Grundlegende Alltagsfähigkeiten für Jugendliche und erwachsene	1				1
11330 Berufliche Bildung	2				2
13040 12191 12110 12261 13081 Aus- und Fortbildung Bevölkerungsmedizin, reproduktive Gesundheit Aufklärung und Bildung in gesundheitsfragen Gesundheitspolitik; Verwaltung des Gesundheitswesens Medizinische Dienste Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten/HIV-AIDS	3	1	1		5
15113 Korruptionsbekämpfungsorganisationen, -institutionen	1				1
15220 Zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention, Konfliktlösung	3	4	6		13
16010 Soziale Fürsorge, Dienste		2			2
16020 Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung	1	2			3
16040 16030 43030 Stadtentwicklung Wohnungsbaupolitik, -verwaltung, Niedrigkostenwohnungsbau	1	2	1		4
23081 Aus- und Fortbildung Energiesektor			1		1
31120, 31130 31163 31164 31166 31191 31110 31194 Landwirtschaftliche Entwicklung, Landwirtschaftspolitik, landwirtschaftliche Dienste/Beratung, Genossenschaften, Agrarreform, Landressourcen, Tierhaltung		9	11	1	21
43040 Ländliche Entwicklung		1	2		3
31220 Forstentwicklung		1			1
32210 Bodenschätze, Bergbaupolitik, -verwaltung	1		1		2
41010 Umweltpolitik und -verwaltung		1	2		3
41020 Schutz der Biosphäre		1	1		2
41030 Biodiversität			1		1
74010 Katastrophenprävention, -vorsorge		1	1		2
(Keine Kennung nach dem CRS-Schlüssel)**	(7)	(3)	(12)	(13)	(35)
Gesamt	84	100	140	14	338

Quelle: Auswertung der von MISEREOR eingeordneten Projekte

*Mehrfachnennungen möglich

Tabelle 20: Einordnung der Projekte nach dem alten MISEREOR Förderbereichsschlüssel

MISEREOR Förderbereichsschlüssel (gültig bis 12/2014)*	Afrika	Asien	Lateiname- rika	Internat- ional	Gesamt
40/41 Menschenrechte, davon	32	48	81	12	173
(40 politische MR-Rechte)	(11)	(4)	(10)	(2)	(27)
(41 WSK-Rechte)	(15)	(37)	(52)	(4)	(108)
(beides 40 und 41)	(6)	(7)	(19)	(6)	(38)
8 Information und Medien			1		1
9 Schutz bedrohter Kulturen	1	1	4		6
22 Wohn- / Bodenrechte	5	1	9		15
38 Demokratieförderung	21	15	44	4	84
42 Rechtsstaatlichkeit	11	7	13	2	33
44 Gendergerechte Entwicklung	13	5	12		30
4, 6, 7: Formale, nicht formale Bildung, Berufsbildung	4	4	3		11
10 Interreligiöser Dialog	1	1			2
11, 13, 14, 15: (reproduktive, Basis-) Gesundheit	2	4	1		7
16, 18, 24: Wohnraum, Siedlung, Wasserversorgung, Umwelt	6	3	10		19
19 Wasserressourcenschutz			2		2
25, 26: Ernährung, Landwirtschaft, Viehzucht (Fischerei)	2		7	1	10
29 Landnutzung, Ressourcenmanagement		6	16		22
31 Kleingewerbeförderung	1		1		2
35 Arbeitsschutz	1	2	1		4
36, 49: Soziale Sicherung, Sozialhilfe		3	4		7
37 Arbeit, Wirtschaft und Soziales			2		2
39 Staat und Gesellschaft	8	3	16	2	29
43 Friedens- und Konfliktarbeit	16	4	12		32
45 Umweltschutz	2	2	5		9
46, 47: (Internationale) Rahmenbedingungen, Gesellschaft	4	4	7		15
23 Mehrsektorale Projekte	2				2
51 Organisationsförderung, Partnerstärkung		2			2
Gesamt	132	115	251	21	519

Quelle: Auswertung der von MISEREOR eingeordneten Projekte

*Mehrfachnennungen möglich

Anhang 8: Anregungen von Partnern zum Wirkungsgefüge

- Im Zentrum der Rahmenbedingungen sollten die Gemeinden und ihre Fähigkeiten zu Resilienz stehen (Philippinen)
- Menschenrechtsbildung in Schulen, Universitäten und Fortbildung der Zielgruppen sollten mehr Gewicht erhalten (eventuell als eigener Wirkungsstrang) (Zentralamerika, Philippinen)
- Traumabewältigung und Wiederherstellung sozialer Bindungsfähigkeit in Familien sollten stärker als Effekt statt „Output“ aufgeführt werden (Kamerun, Philippinen).
- Die Interdependenzen zwischen den Wirkungssträngen sollten visualisiert werden (Philippinen). Die Trennung von Strang „Organisation“ und Strang „Partizipation“ ist künstlich (Kamerun).
- Die Genderperspektive ist nicht ausreichend sichtbar (Zentralamerika)
- Die Sicherheitsproblematik und Sicherheitsstrategien der Partner und Zielgruppen fehlen (als Strang?) (Zentralamerika, Kamerun)
- Menschenrechtsverteidiger/innen sollten im Zentrum des Wirkungsgefüges stehen oder ihr Schutz als eigener Wirkungsstrang aufgeführt werden (Philippinen, Kamerun).
- Die graphische Anordnung der Effekte sollte keine zeitliche Abfolge mit einer starren Wirkungskette beinhalten. Effekte können gleichzeitig auftreten oder in unterschiedlicher Reihenfolge, je nach Situation (Kamerun).
- Die inhärente Logik der aufgeführten Wirkungen (so es eine gibt) ist am wenigsten klar im Wirkungsstrang „Recht“ (Kamerun, Philippinen).
- Unter den aufgeführten Wirkungen finden sich auch „Outputs“.
- Das Wirkungsmodell fokussiert stark auf den Staat als Pflichtenträger und Garant von Menschenrechte. Unternehmen sollten stärker berücksichtigt werden (Philippinen).
- Als Impakt sollten auch Wirkungen in der Zivilgesellschaft benannt werden (Zentralamerika, Philippinen)
- Es fehlen Wirkungsstränge, die sozio-ökonomische Veränderungen aufzeigen (einkommensschaffende Maßnahmen, sozio-professionelle Reintegration von Häftlingen) (Kamerun).
- Sozio-ökologische Wirkungen und Umweltrechte sollten integriert werden (Philippinen).
- Alternative Konfliktlösung und Mediation und entsprechende Wirkungen in diesem Feld fehlen im Wirkungsgefüge. Der Wirkungsstrang „Recht“ fokussiert einseitig auf rechtliche Schritte (Kamerun).

Anhang 9: Beispiele flexibler bzw. prozesshafter Projektplanung

P22: Die internationale Organisation arbeitet mit 5 Partnern in 5 Ländern. Als Ziel 1 setzt sie, dass sie im Projektzeitraum bei mindestens 3 Partnern einen erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation geleistet hat. Als Indikator beschreibt sie für jeden der Fälle ein binnen drei Jahren erreichbares Ergebnis, das für jeden Fall spezifisch und dem Projektträger zuzuordnen ist, und das je nach Fall auf höherer oder niedrigerer Wirkungsebene liegt. Das Ziel ist so formuliert, dass nur 3 der 5 Indikatoren erreicht werden müssen, was möglichen Schwierigkeiten beim Erreichen der Ergebnisse vorbaut. – Als Ziel 2 beschreibt sie ein verändertes Verhalten der Bundesregierung in zwei Bereichen, und formuliert als Indikatoren 3 verschiedene realistische Aktivitäten, die die Bundesregierung aufnehmen sollte, so dass auch hier eingebaut ist, dass nicht alles erreicht werden mag.

P227: Der Partner arbeitet in einem Land, in dem es viele Verletzungen politischer und bürgerlicher Menschenrechte gibt, und versucht, die Rechte mit juristischen Mitteln durchzusetzen sowie die Organisationen von Betroffenen zu stärken. Ziel 1 lautet: „In den von [...] vertretenen Fällen von Menschenrechtsverletzungen kommt es zu einer juristischen Aufarbeitung und zur Bestrafung der Verantwortlichen.“ Die drei zugeordneten Indikatoren lauten: „1.1 In 70 % der von [...] vor nationalen und internationalen Gerichten anhängigen Verfahren kommt es zu wichtigen Fortschritten. 1.2 In 40 % der Verfahren werden die anerkannten Opfer als Rechtssubjekte in die Verfahren einbezogen. 1.3 In mindestens 10 % der vertretenen Fälle konnte die Verbindung der Verantwortlichkeit in die höchsten Befehlsstrukturen nachgewiesen werden.“ Die Formulierung gibt Flexibilität, weil sie weder Inhalte noch Verfahren definiert, und auch keine Anzahl von Verfahren angibt, sondern über die Prozentangaben das aufnehmen kann, was im Verlauf des Projektes sich als relevant und realistisch erweist. Ähnlich in der Arbeit mit Organisationen von Betroffenen. Ziel 2 lautet: „Die von [...] begleiteten Prozesse mit Organisationen von individuellen Opfern, ethnischen Gruppen, Bauern- und sonstigen sozialen Organisationen führen dazu, dass die Gruppen autonome Strategien der Einforderung ihrer Rechte entwickeln und umsetzen.“ Die Indikatoren lauten: „2.1 In 60 % der begleiteten Prozesse mit organisierten Gruppen haben diese Dokumente über die erlittenen Schäden, die Verteidigung ihres Territoriums und die Wiederherstellung ihrer Rechte erstellt. 2.2 Staatliche Stellen sind in 40 % der Fälle den autonom erarbeiteten Forderungen nachgekommen.“ Auch hier sind die Beschreibungen flexibel genug, um inhaltlich das aufzunehmen, was Partner als Priorität haben und was durchsetzbar ist.

P195: Dieses Projekt strengt ein Gerichtsverfahren gegen hohe Militärs wegen Genozids an der Mayabevölkerung während des internen bewaffneten Konflikts in Guatemala an. In der Planung zeigt der Partner in der Retrospektive der letzten drei Projekte (9 Jahre) ein gewisses Prozessdenken, was den zeitlichen Verlauf des Gerichtsverfahrens betrifft. Als 3-Jahresziel des ersten Projektzyklus war geplant, die Ermittlungen und Untersuchungen zum Prozess abzuschließen und den Fall bei der Staatsanwaltschaft vorzulegen, damit Anklage erhoben werden kann. Als Ziel des zweiten Projektzyklus war dann geplant (unter der Maßgabe, dass formell Anklage erhoben wird, was nicht im Zuständigkeitsbereich des Partners lag), dass die Verantwortlichen für den Genozid vor Gericht gestellt und zur Verantwortung gezogen werden. Für die laufende dritte Projektphase war schließlich als Ziel die Verurteilung der Täter der Menschenrechtsverletzungen geplant. Auch diese lange Prozessplanung hat sich im Kontext Guatemalas schließlich als unrealistisch erwiesen. Eine Anklage (Ziel des 2. Projekts) wurde bisher nicht erhoben.

Anhang 10: Methodische Anregungen für ein Prozess-Monitoring

Beispiele für Methoden eines Prozess Monitoring folgender Analysefelder:

- **Analyse:** Mit Leitfragen (statt enger, wertbestückter Indikatoren) kann der Projektfortschritt periodisch überprüft und aktualisiert werden. Dazu gehört auch eine Überprüfung und Bewertung der eingesetzten Interventionsstrategien und der Faktoren, die Grundlage die Auswahl der Strategie waren
- **Strategien I:** U.a. könnte ein Tool wie die „More people – Key people Matrix“ des Reflecting on Peace Practices, die Reichweite, Synergien und Verflechtungen überprüfen. Für die Menschenrechtsarbeit wäre vorstellbar eine Matrix in der überprüft wird wie auf den Ebenen der Verhaltensänderung und der politisch-strukturellen Veränderung Maßnahmen greifen und das sowohl für die vom Projekt einbezogenen Rechteinhaber wie auch der Pflichtenträger. Mit dieser Matrix könnte einfach überprüft werden ob die wichtigen Aspekte abgedeckt sind.
- **Strategien II:** Im Wirkungsgefüge könnten zentrale Teilwirkungen identifiziert werden, die eine Bedeutung als „Building Block“ haben. Z.B. Zielgruppen ergreifen Initiativen für ihre Rechte; Positionen organisierter Zielgruppen werden ernstgenommen und sie werden als Verhandlungspartner akzeptiert; MR werden in Gesetze und Normen aufgenommen und Politiken für deren Verwirklichung umgesetzt; Gesellschaftliche Unterstützung für Menschenrechte wächst. Wenn man gemeinsam mit Partner in einem Prozess eine gewisse Allgemeingültigkeit für 5 bis 8 Building Blocks belegen könnte, könnten diese eine Funktion von Effektivitätskriterien erfüllen, an denen man die Projektarbeit messen kann.
- **Prozess I:** In der Evaluierung haben wir mit verschiedenen Zielgruppen mit Hilfe des Tools „life line“ die Prozesse dargestellt. Das waren sehr produktive Momente mit Erkenntnissen für die Evaluierenden, die Partner und die Zielgruppen. Es gibt dieses Tool in verschiedenen Abwandlungen. Es lohnt sich, dies zu testen, anzupassen und weiterzuentwickeln.
- **Prozess II:** Paul Lederach's „Change as a Circle“, entwickelt für den Ansatz der Konflikttransformation, könnte ein Tool werden, das regelmäßig dazu ermutigt festzustellen in was für einer Phase man steckt: geht es voran? Stehen wir vor einem großen Hindernis? Geht es rückwärts? Oder stehen wir gar vor dem Zusammenbruch des Erreichten? Ziel eines solchen Tools wäre die Schärfung des Blicks für Entwicklungen im nationalen und internationalen Kontext.
- **Prozess III:** Wirkungen der Interaktion zwischen Partner/Zielgruppen und den Adressaten: In den langen Prozessen verändern sich Akteure. Die Adressaten verändern Gesetze, Politiken und Institutionen, im besten Falle wird dies auch umgesetzt. Möglicherweise aber verändern sie nur die Rhetorik, die Strategien des Umgangs mit der Zivilgesellschaft und ihre Öffentlichkeitsarbeit. Auf der Seite der Zivilgesellschaft bleiben Veränderungen nicht aus. In der Interaktion kann es kommen zur Kooptation, zur Instrumentalisierung, zu Anpassung und auch zu Spaltung und Auflösung. Die „Bewegungsforschung“ mag Hinweise geben, wie solche „Wirkungen der Interaktion“ im Auge behalten werden können.