

Menschenrechtsrelevanz in der Arbeit der KfW
Eine Portfolioanalyse ausgewählter Projekte

Wolfgang S. Heinz

Berlin, Januar 2006

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBO	Community-based Organisations
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DZÖ	Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung
EFA	Education for All
FB-Schlüssel	Förderbereichs-Schlüssel
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G	Gender (KfW-Kennung)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
M+E	Monitoring und Evaluierung
MDGs	Millenium Development Goals
MRA	Menschenrechtsansatz
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
PD/GG	Participatory Development/Good Governance (KfW-Kennung)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SSP	Sektorstrategiepapier
wsk-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Inhalt

Einleitung	1
1 Konzeptioneller Rahmen	2
1.1 Zur Unterscheidung zwischen Menschenrechtsansatz und Menschenrechtsrelevanz..	2
1.2 Was bedeutet der Begriff Menschenrechtsansatz?	3
1.3 Das menschenrechtliche Analyse-Werkzeug: Staatenpflichten, Kernelemente, materielle Normen und prozedurale Prinzipien	4
1.3.1 Staatliche Pflichten	4
1.3.2 Kernelemente der Menschenrechte	4
1.3.3 Materielle Normen.....	4
1.3.4 Prozedurale Prinzipien	5
2 Menschenrechtsrelevanz in laufenden FZ-Vorhaben	5
2.1 Die politische Ebene: Das BMZ.....	5
2.2 Die geschäftspolitische Ebene: Die KfW	6
2.3 Projektzyklus	6
2.3.1 Vorbereitung der entwicklungspolitischen Intervention/Länderstrategien	6
2.3.2 Prüfung der Menschenrechtsverträglichkeit	7
2.3.3 Definition von Projektzielen	8
2.3.4 Zielgruppen.....	8
2.3.5 Monitoring und Evaluierung (M + E)	10
2.3.6 Prüflinien und Kennungen.....	11
2.4 Zur Sektorebene: Wasser, Bildung, Gesundheit und Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung	12
2.4.1 Sektor Wasser	13
2.4.2 Sektor Bildung.....	16
2.4.3 Sektor Gesundheit	19
2.4.4 Sektor Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung (DZÖ)	22
2.4.5 Zusammenfassung zu den Sektoren	25
2.5 Aus- und Fortbildung.....	26
3 Empfehlungen.....	28
3.1 Geschäftspolitische Ebene	28
3.2 Projektebene	29
3.3 Sektorebene	30
3.4 Aus- und Fortbildung.....	30
Weiterführende Literatur.....	32
Anlage 1: KfW-Terms of Reference	
Anlage 2: Auswahl der Länder und Vorhaben	

Einleitung

Diese Studie analysiert Menschenrechtsrelevanz in ausgewählten Vorhaben der KfW und gibt Anregungen, wie eine stärkere Orientierung an den Menschenrechten erreicht werden kann. Es wurden 23 Projekte in sechs Ländern (Bosnien-Herzegowina, Burkina Faso, Guatemala, Kenia, Nepal und Laos) untersucht, die von der KfW ausgewählt wurden.

Die Portfolioanalyse beruht auf

- der Auswertung von Unterlagen zu den 23 Projekten (KfW-Unterlagen),
- einigen Länder- und Sektorstrategiepapieren (BMZ),
- einigen Strategiepapieren anderer regionaler und internationaler Geber,¹
- der Menschenrechtsberichterstattung von Menschenrechtsfachinstitutionen und NGOs,²
- Interviews mit KfW-Projektverantwortlichen und -Länderbeauftragten und
- Kommentaren zu einer ersten Fassung der Studie vom November 2005.

Als methodisch schwierig erwies sich die Materiallage. Zu den meisten hier betrachteten Ländern liegt relativ umfangreiches Material zur Verletzung politischer und bürgerlicher Rechte vor, ein Bereich, der von der KfW praktisch nicht bearbeitet wird (Ausnahme: Kinderrechtsprojekt in Burkina Faso). Im typischen Interventionsbereich der KfW, der Förderung von Wegebau, Bildung, Gesundheit und Wasser, gibt es nur wenige Menschenrechtsorganisationen, die entsprechende Länderberichte veröffentlichen. Zu einigen Ländern gibt es die Abschließenden Bemerkungen der UN-Menschenrechtsausschüsse (*Concluding Observations*), die die jeweiligen Staatenberichte kommentieren, nicht alle Staatenberichte und Abschließenden Bemerkungen sind jedoch zeitnah.

Insgesamt ist damit das Material zur Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) in den jeweiligen Ländern eher dünn bzw. lässt sich nicht alles Material zu den hier diskutierten Vorhaben in Beziehung setzen.³ Die nun folgende Kommentierung der Vorhaben aus menschenrechtlicher Sicht muss daher abstrakter ausfallen als es möglich wäre, gäbe es mehr Material zur Achtung und Gewährleistung der wsk-Rechte in den entsprechenden Ländern.

Im ersten Kapitel wird der konzeptionelle Rahmen (Unterscheidung zwischen Menschenrechtsansatz und Menschenrechtsrelevanz) geklärt. In Kapitel 2 werden bisherige Orientierungen und Instrumente der FZ diskutiert und die Menschenrechtsrelevanz einzelner Vorhaben in vier Sektoren analysiert. Im Abschluss werden Möglichkeiten zur Aus- und Fortbildung diskutiert. Im Empfehlungsteil (Kapitel 3) werden Grundorientierungen abgeleitet, wie eine Menschenrechtsorientierung in Zukunft stärker in die Planungs-, Durchführungs- und Steuerungsprozesse von FZ-Vorhaben eingebracht werden kann. In den Anhängen 1-3 werden ToRs, Gesprächspartner/innen und Interviewleitfaden dokumentiert.

Der Autor dankt Anna Würth, Frauke Seidensticker und Heiner Bielefeldt für wertvolle Anregungen und den KfW-Mitarbeitenden für ihre konstruktiven Kommentare.

¹ UNDP (2004) zu Nepal und UN (2003) zu Kenia.

² Jährliche Länderberichte von amnesty international, Human Rights Watch, des US-Außenministeriums und der auf wsk-Rechte spezialisierten Organisationen wie FIAN. Vertrauliche Berichte der Botschaften vor Ort liefern zum Teil ebenfalls nützliche Informationen.

³ So gibt es z.B. Berichte wie zum Recht auf Wohnen in Kenia vom Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE 2005) und zum Recht auf Nahrung in Guatemala (FIAN 2005b), die sich allerdings nicht zu den untersuchenden KfW-Projekten in Beziehung setzen lassen.

1 Konzeptioneller Rahmen

1.1 Zur Unterscheidung zwischen Menschenrechtsansatz und Menschenrechtsrelevanz

“It may be said that, in a broad sense, everything that is being done by the UN family of organizations ... to promote economic and social development contributes to the implementation of human rights.”⁴ Diese Ansicht, dass alle EZ zur Verwirklichung der sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte beiträgt, stammt aus dem Jahre 1966 und sogar von den Vereinten Nationen (UN) selbst. Aufgrund der rasanten Entwicklungen im Menschenrechtssystem muss diese Ansicht inzwischen als überholt gelten. Material wie prozedural bietet das Menschenrechtssystem heute Steuerungsmechanismen, aber auch Anforderungen, die weit über das hinausgehen, was man in den 1960er Jahren unter Menschenrechten und Menschenrechtsförderung verstand.

Ein Menschenrechtsansatz impliziert u.a., dass die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf völkerrechtliche Menschenrechtsinstrumente, d.h. Abkommen und Erklärungen der Vereinten Nationen, aber auch regionale Menschenrechtsabkommen, hin ausgerichtet wird. Für einen weiten Bereich der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gibt es völkerrechtlich verbindliche Abkommen und rechtlich nicht bindende, aber empfehlende Erklärungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen bzw. regionaler Organisationen. Sie formulieren spezifische Anforderungen an die Staaten, wie Menschenrechte substantiell und prozedural durchzusetzen sind. Ein solcher Ansatz ist im *UN Common Understanding* (2003) niedergelegt:

UN Common Understanding (2003)

All programmes of development co-operation, policies and technical assistance *should further the realisation of human rights* as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments.

Human rights standards contained in, and principles derived from, the Universal Declaration of Human Rights and other international *human rights instruments guide all development cooperation and programming* in all sectors and in all phases of the programming process. Development cooperation contributes to the development of the *capacities of ‘duty-bearers’* to meet their obligations and/or of *‘rights-holders’ to claim their rights.*⁵ [...] (Hervorhebung d.A.)

Die Grundlage für die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen Menschenrechtsrelevanz und Menschenrechtsansatz bildet die Erkenntnis, dass in keinem der untersuchten FZ-Programme und Projekte die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Kooperationslandes zum systematischen Ausgangspunkt für die Planung mit dem Partner und die Zielsetzung der Vorhaben gewählt wurden. Solche Programme auf einen Menschenrechtsansatz (MRA) hin zu untersuchen, führt zu einem methodisch nicht haltbaren und wenig hilfreichen Defizitbefund. So stellt sich für eine Analyse des FZ-Portfolios eher die Frage der Menschenrechtsrelevanz: wie man Vorhaben stärker an Menschenrechten orientieren kann, ohne das entwicklungspolitische Zielsystem durch ein menschenrechtliches zu ersetzen.

Die Analyse von Menschenrechtsrelevanz sucht also nach Anknüpfungspunkten in vorhandenen Strategien, Programmen und Projekten, die entweder schon menschenrechtsrelevant sind oder/und, bei entsprechender Verschiebung der Schwerpunkte, noch stärker an den Menschenrechten orientiert werden könnten.

Im Folgenden werden die KfW-Vorhaben mit Blick auf Menschenrechtsrelevanz kommentiert. Dabei wird dargestellt,

- inwieweit die Zielsetzung der geprüften Vorhaben menschenrelevant ist, wenngleich die Verwirklichung der Menschenrechte kein explizites Teil des Zielsystems ist;

⁴ „Human Rights and the UN Family, 1966“, zitiert nach: Tomaševski (1989), 21.

⁵ Der Gesamttext findet sich unter: http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/human_rights/UN_Common_understanding_RBA.pdf (20.11.2005).

- inwieweit entwicklungspolitische und menschenrechtliche Prinzipien, vor allem die der Partizipation und Gleichberechtigung der Geschlechter, in den Vorhaben berücksichtigt und durch Indikatoren abgesichert wurden.

Um Grundorientierungen für eine stärkere Menschenrechtsorientierung der FZ abzuleiten, werden folgende Kriterien diskutiert:

- Wo lassen sich sinnvoll direkte Bezüge auf völkerrechtliche Menschenrechtsinstrumente einfügen?
- Wie könnten zusätzlich zu Partizipation und Gleichberechtigung der Geschlechter die wichtigen menschenrechtlichen Prinzipien Nicht-Diskriminierung, Empowerment und Transparenz/Rechenschaftslegung beachtet und durch Indikatoren oder andere Mittel abgesichert werden?

Bislang sind Menschenrechte in der deutschen EZ vor allem in drei Formen integriert:

- politischer Dialog und Konditionalität: Menschenrechtsverletzungen werden im politischen Dialog thematisiert, und die Höhe der Leistungen kann dadurch beeinflusst werden;
- explizite Menschenrechtsförderung: z.B. Förderung von zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen; menschenrechtliche Komponenten in Governance-Programmen/-Projekten;
- Förderung bestimmter Dimensionen einiger Rechte (z.B. Schulbau); Förderung von bestimmten verletzbaren Gruppen (Frauen, Kinder, Behinderte);
- Unterstützung internationaler oder regionaler Menschenrechts-Institutionen: Ombudspersonen in Lateinamerika, afrikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Hochkommissariat für Menschenrechte etc.

Mit dem Entwicklungspolitischen Menschenrechtsaktionsplan 2004-2007 vom Juli 2004 entschied sich das BMZ dafür, über diese traditionellen Formen der Integration von Menschenrechten hinaus (nicht an ihrer Stelle!), einen Menschenrechtsansatz in der deutschen EZ stärker zu verankern und zunächst pilothaft in Guatemala und Kenia zum Einsatz zu bringen. Noch stärker als die bisherigen Formen der Förderung von Menschenrechten im Rahmen der EZ muss eine Adaptation eines Menschenrechtsansatzes auf verschiedenen Ebenen ansetzen:

- Politischer Wille;
- Politischer Dialog mit dem Partner;
- Strategische Abstimmung mit anderen Gebern im Rahmen internationaler Arbeitsprozesse und Gremien (z.B. OECD/DAC) sowie auf Länderebene;
- Steuerungsinstrumente für Programmbildung (vor allem Länderkonzepte und SSPs);
- Qualifizierung von Mitarbeitenden und Partnern auf Führungs- und Arbeitsebene;
- Methodenkompetenz (menschenrechtliche Analysewerkzeuge und Verknüpfungen zu anderen Sektoren wie z.B. Krisenprävention);
- Monitoring und Evaluierung.

1.2 Was bedeutet der Begriff Menschenrechtsansatz?

Bei all ihrer Verschiedenheit in der Praxis der Entwicklungsagenturen gibt es Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Menschenrechtsansätzen.⁶ Viele bilaterale Geber (DFID, SIDA u.a.) und vor allem die UN mit ihren Spezialorganisationen (UNDP, UNICEF, UNIFEM, WHO) haben sich in den letzten Jahren für eine stärkere Ausrichtung an den Menschenrechten entschieden. Dabei werden im Detail durchaus unterschiedliche Ansätze verfolgt und in der Projektpraxis auch unterschiedlich umgesetzt. Im Folgenden sollen als Kernelemente eines Menschenrechtsansatzes gelten:

- Beachtung und Förderung der Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien im Projektzyklus: Partizipation, Rechenschaftslegung/Transparenz, Empowerment und Nicht-Diskriminierung;

⁶ Den jüngsten Überblick über die verschiedenen Ansätze geben Piron/O'Neil (2005).

- Beachtung und Förderung der Kernbereiche einzelner Menschenrechte: Verfügbarkeit/Vorhandensein, diskriminierungsfreier Zugang, Erschwinglichkeit, Qualität/Annehmbarkeit;
- Orientierung an menschenrechtlichen Normen und Referenzdokumenten allgemeiner Natur (vor allem Pakte und *General Comments*,⁷ ggf. Resolutionen und Internationale Konferenzbeschlüsse);
- Orientierung an menschenrechtlichem Referenzmaterial zum entsprechenden Land (Empfehlungen der UN-Vertragsorgane, UN-Sonderberichterstattung).

Aufgrund der kurzen Zeitspanne, seit der diese Ansätze erprobt werden, liegen keine konsolidierten Sammlungen von *best practices* vor, die für Aus- und Fortbildung nutzbar wären.

1.3 Das menschenrechtliche Analyse-Werkzeug: Staatenpflichten, Kernelemente, materielle Normen und prozedurale Prinzipien

1.3.1 Staatliche Pflichten

Während früher Menschenrechte vor allem als Unterlassungspflicht des Staates verstanden wurden - i.d.S. dass der Staat nicht foltern etc. solle - , geht man heute von einer Dreiteilung staatlicher Pflichten aus. Der Staat muss Menschenrechte

- achten (*to respect*), d.h. Eingriffe, die die Menschenrechte unterlaufen, unterlassen,
- schützen (*to protect*), d.h. er soll gegen mögliche oder drohende Übergriffe Dritter aktiv vorgehen, und
- gewährleisten (*to fulfil*), d.h. er soll für Bevölkerungsgruppen, die sich selbst nicht wehren oder helfen können, z.B. für besonders arme und diskriminierte Gruppen, die Einhaltung der Rechte sichern.⁸

Wsk-Rechte sind schrittweise umzusetzen. Somit wird anerkannt, dass kein Land diese Rechte unmittelbar umsetzen kann und Ressourcenknappheit dazu zwingt, stets schwierige Priorisierungen vorzunehmen. Dabei gibt es jedoch für alle Staaten verbindliche Minimalverpflichtungen. Staaten müssen darlegen, dass sie mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln versuchen, diese Rechte umzusetzen und Politiken entwickeln, die auf die schrittweise Umsetzung ausgerichtet sind. Darüber hinaus müssen sie bestehende Diskriminierungen unmittelbar abbauen.

1.3.2 Kernelemente der Menschenrechte

Vor allem die Rechte aus dem Sozialpakt haben eine Reihe von Kernelementen. Diese sind in den entsprechenden Allgemeinen Bemerkungen genauer ausgeführt. Am Beispiel des Rechts auf Bildung lassen sich diese Kernelemente am besten verdeutlichen. So muss Bildung vorhanden (*available*), geographisch und physisch zugänglich (*accessible*), erschwinglich für alle und vor allem für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (*affordable*), kulturell und sozial angemessen (*adequate*) und adaptierbar (*adaptable*) sein.

1.3.3 Materielle Normen

Grundlage des menschenrechtlichen Diskurses sind eine Reihe von UN-Menschenrechtskonventionen, die inzwischen von durchschnittlich drei von vier UN-Mitgliedsstaaten gezeichnet und ratifiziert wurden: der Zivilpakt, der Sozialpakt, die Abkommen gegen Folter, zu Rassendiskriminierung, zu Frauendiskriminierung, für Kinderrechte und für die Rechte der Wanderarbeiter/innen und ihrer Familien⁹. In diesen Pakten - und ihren Interpretationshilfen, den Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) - finden sich die menschenrechtlichen Standards bzw. Normen. Zu den von den Staaten alle 4 bis 5 Jahre eingereichten Berichten

⁷ Die Allgemeinen Bemerkungen werden von den jeweiligen Expertenausschüssen der sieben großen Menschenrechtsabkommen erarbeitet. In deutscher Sprache sind sie jetzt zugänglich bei: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005).

⁸ Die so genannte Pflichtentrias geht auf den UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Nahrung als Menschenrecht, Asbjörn Eide, zurück; detailliert: Krennerich/Stamminger (2004), 12. Der Sozialausschuss bezieht sich regelmäßig auf diese Pflichtentrias.

⁹ Das letztgenannte Abkommen wurde bisher nur von 34 Staaten ratifiziert.

formulieren die Expertenausschüsse sog. Abschließende Bemerkungen (*Concluding Observations*), die den Staaten dabei helfen sollen, die Menschenrechtsabkommen wirksamer umzusetzen. Ein wichtiges Instrument zur Weiterentwicklung menschenrechtlicher Standards sind auch die Berichte von Sonderberichterstatter/innen zu einzelnen Themen.

1.3.4 Prozedurale Prinzipien

Durch alle menschenrechtlichen materiellen Standards ziehen sich bestimmte Prinzipien wie ein roter Faden. Die Umsetzung von menschenrechtlichen Normen muss auf eine bestimmte Art und Weise geschehen und folgende Prinzipien berücksichtigen:

- Partizipation mit dem Ziel des Empowerments;
- Transparenz mit dem Ziel der Rechenschaftslegung;
- Nicht-Diskriminierung mit dem Ziel der Chancengleichheit.

Diese Prinzipien unterstützen Ansätze guter EZ-Programmarbeit und geben ihnen eine menschenrechtliche Legitimation. Wie der Leitfaden zur Zielgruppenanalyse und entsprechende BMZ-Konzepte herausarbeiten, ist z.B. Partizipation nicht nur ein Mittel, sondern auch ein eigenständiges Ziel der EZ. Partizipation ist aber auch ein zentrales menschenrechtliches Prinzip und in sich ein Menschenrecht. Menschenrechtliche Partizipation zielt stets auf Empowerment, im häuslich-familiären Umfeld einerseits, gegenüber Institutionen und sozialen Systemen (z.B. im Rahmen des Bildungssystems) andererseits. Partizipation als Empowerment zielt darüber hinaus immer auch auf Mitwirkung und -entscheidung in bestehenden politischen Institutionen wie Gemeinderäten, Dorfversammlungen, Parlamenten etc. Menschenrechtliche Partizipation hat damit eine klare politische Zielsetzung. Das gleiche gilt für Nicht-diskriminierung und Rechenschaftslegung.

Insgesamt verleihen menschenrechtliche Prinzipien bestehenden EZ-Ansätzen und Zielen mehr Legitimation, idealiter mehr Wirkung, und machen sie explizit politisch.

2 Menschenrechtsrelevanz in laufenden FZ-Vorhaben

Vorausgeschickt sei, dass alle Projektländer sowohl den Zivilpakt wie den Sozialpakt über die wsk-Rechte ratifiziert haben (Ausnahme: Laos), alle auch die Frauen- und die Kinderrechtskonvention. Sie sind damit zur Umsetzung der dort niedergelegten Menschenrechte rechtlich verpflichtet. Dass kaum eines der geprüften KfW-Vorhaben diese menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Zielbestimmung verwendet hat, kann diesen kaum angelastet werden: Die große Schnittmenge zwischen den Handlungsfeldern EZ und Menschenrechte ist erst in den vergangenen fünf bis sieben Jahren erkannt worden, und systematische Erfahrungen anderer Geber mit der Operationalisierung von Menschenrechten in der EZ liegen kaum vor. Daher gibt es, wie oben erwähnt, bislang auch keine ausgereifte Sammlung von best practices.

2.1 Die politische Ebene: Das BMZ

Die KfW ist eine der Durchführungsorganisationen des BMZ. Dem BMZ kommt die entscheidende Rolle in der Auswahl der Schwerpunktpartner- und Partnerländer und auch der zu bearbeitenden Sektoren zu. Die Rolle des BMZ in dieser Hinsicht ist in den letzten Jahren eher noch gestiegen.

1991 hat das BMZ *fünf politische Kriterien* zur Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern vorgelegt, zu denen auch die Lage der bürgerlich-politischen Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit gehören. Diese Kriterien werden zurzeit überarbeitet.

Die deutsche EZ orientiert sich vor allem an den *UN-Millenniumsentwicklungszielen* (MDGs) für 2015. Einige MDGs zeigen eindeutige Bezüge zu Menschenrechtsnormen, etwa die Ziele 1, 3, 4 und 5. Allerdings formulieren die MDGs ihre Zielvorstellungen auf der Ebene nationaler Durchschnitte, haben also Verbesserungen für besonders verwundbare Gruppen nicht gesondert im Blick. Dies hat den MDGs aus menschenrechtlicher Sicht auch Kritik einge-

bracht. Dennoch befürworten auch Menschenrechts-Expert/innen eine engere Verbindung zwischen MDGs und Menschenrechten.¹⁰

Das für die deutsche Entwicklungspolitik wichtigste menschenrechtliche Strategie-Dokument ist der *Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte* des BMZ von 2004, der in seinen 17 Maßnahmen u.a. eine engere Verbindung zwischen der Verwirklichung der Menschenrechte und der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), die stärkere Verankerung der Menschenrechte als Querschnittsthema und die gezielte Förderung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten vorsieht.¹¹ Zur Unterstützung bei der Umsetzung des *Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte* hat das BMZ im Juni 2005 die GTZ mit dem Sektorvorhaben „Menschenrechte Umsetzen“ beauftragt. Das Sektorvorhaben erarbeitet Informationsmaterial, bietet Aus- und Fortbildung sowie projektbegleitende Beratungseinsätze an.

2.2 Die geschäftspolitische Ebene: Die KfW

Die KfW-Entwicklungsbank ist dem vorrangigen Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet, die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen in Entwicklungsländern nachhaltig zu verbessern. FZ soll zur Bekämpfung der Armut, zum Schutz der natürlichen Ressourcen und zur weltweiten Friedenssicherung beitragen. Die Zielsetzung der KfW ist damit schon in sich menschenrechtsrelevant. Eine stärkere menschenrechtliche Orientierung könnte der FZ dabei helfen, ihre mittelbaren und unmittelbaren Ziele v.a. in der Armutsreduzierung besser zu erreichen, da sie

- vorhandene prozessorientierte Ansätze - wie Partizipation, gender, Maßnahmen in Good Governance, Förderung der Zivilgesellschaft und Nachhaltigkeit unterstützt und ausbaut;
- einen konsistenten Fokus auf die Resultate (*outcomes*) für benachteiligte Gruppen legt; - bereits bestehende menschenrechtsrelevante Aspekte stärkt und ausbaut;
- insgesamt der Internationalen Zusammenarbeit einen verbindlichen rechtlichen Rahmen bietet und damit ihre Legitimität erhöhen kann.

Nach dem KfW-Jahresbericht von 2004 werden für Armutsbekämpfung 46% der Fördergelder eingesetzt.¹² 24% der Zusagen der KfW-Entwicklungsbank nach BMZ-Schwerpunkten für 2004 bezogen sich auf soziale Infrastruktur.¹³

2.3 Projektzyklus

Fast alle ausgewählten KfW-Projekte fördern Wasserversorgung/Abwasserentsorgung, Bildung, ländliche Entwicklung, Dezentralisierung/kommunaler Entwicklung und andere Sozialinvestitionen. Sie weisen zahlreiche Bezüge zu Menschenrechtsfragen auf, könnten aber auch noch stärker menschenrechtlich profiliert werden. Das Vorhaben Kinderrechte/Burkina Faso hat eine direkte menschenrechtliche Ableitung und Zielsetzung, und auch das Grundbildungsprojekt PRONADE/Guatemala weist einen starken menschenrechtlichen Bezug auf.

2.3.1 Vorbereitung der entwicklungspolitischen Intervention/Länderstrategien

Besonders umfassend kann der Beitrag der EZ zur Umsetzung der Menschenrechte sein, wenn dies schon bei der Vereinbarung der Entwicklungszusammenarbeit mit einem Land bzw. bei der Schwerpunktsetzung für eine solche Zusammenarbeit durch das BMZ und die Partner festgelegt wird.

Dazu müssen eine Reihe von Voraussetzungen bestehen: Das Partnerland muss eine deutliche Bereitschaft zur Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen erkennen lassen. Mögliche Kriterien/*entry points* sind: Erfüllung der menschenrechtlichen Berichtspflichten; Einrichtung einer unabhängigen NHRI, deutliche Verbesserungen der Menschenrechtslage; befriedete post-Konfliktsituationen.

¹⁰ Ausführlich zu der Debatte: Alston (2005).

¹¹ BMZ (2004a).

¹² KfW (2004a), 6.

¹³ KfW (2004a), 56.

Das BMZ muss entsprechende Strategiediskussionen führen und sowohl die Länderkonzepte wie die Schwerpunktstrategien anpassen.¹⁴ Im Rahmen der sozio-ökonomischen Kurzanalyse und der sozio-kulturellen Kurzanalyse¹⁵ sollten Menschenrechtsaspekte systematisch behandelt werden. Beide Instrumente könnten vor allem mit Blick auf die wsk-Rechte geschärft werden. Gleichzeitig müsste ein Instrumentarium entwickelt werden, das auf Menschenrechtskrisen - wie Menschenrechtsverletzungen in Folge von gewaltsamen Konflikten oder massive Manipulationen im Zugang zu zentralen wsk-Rechten - schnell reagieren kann. Es ist zu überlegen, ob die vom BMZ vergebene Konfliktdiagnostik dafür geeignet sein könnte. Insgesamt ist auch die konstruktive Zusammenarbeit mit den deutschen Botschaften vor Ort bzw. den zuständigen WZ-Referent/innen zentral.

Insgesamt können *differenzierte Menschenrechtsanalysen* in einzelnen Ländern der KfW helfen zu entscheiden, ob die KfW mit ihrem spezifischen FZ-Profil Beiträge dazu leisten kann, Defizite bei der Umsetzung der Menschenrechte abzubauen. Aus der Vielzahl der möglichen Quellen seien hier genannt: Berichte an UN- und Regionale Menschenrechtsgremien, die Abschließenden Bemerkungen der UN-Expertenausschüsse zu den Staatenberichten, die UN-Sonderberichterstattung, die Berichte internationaler, regionaler und nationaler NROs sowie NHRIs. Auch die Schattenberichte von NGOs zu den offiziellen Staatenberichten an die UN-Expertenausschüsse können hilfreich sein, weil sie meist kritischer ausfallen als die Staatenberichte.¹⁶ Differenzierte Länderanalysen können extern vergeben werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass der Zugang zu diesen Informationen für Projekt- und Länderverantwortliche organisiert und regelmäßig aktualisiert wird.¹⁷

Empfehlung

Eine stärkere Menschenrechtsorientierung erfordert entsprechende Instrumente und Steuerung, die teils vom BMZ, teils von der KfW bereitzustellen sind. Differenzierte und immer wieder aktualisierte Menschenrechtsanalysen sind für den Fall notwendig, dass in einem Land das entwicklungspolitische Engagement menschenrechtlich ausgerichtet wird. Solche Analysen können extern vergeben werden. In jedem Fall sollten die wesentlichsten Informationen aus dem menschenrechtlichen Berichtssystem für Mitarbeitende leicht zugänglich aufbereitet werden.

2.3.2 Prüfung der Menschenrechtsverträglichkeit

Entwicklungsprojekte des Staates, aber auch privater Akteure können positive und negative Wirkungen auf die Einhaltung der Menschenrechte haben. Das KfW-Papier zu Menschenrechten (KfW 2004b) bietet einen kurzen Überblick einschlägiger Menschenrechtsnormen und hebt hervor, dass

- sich die KfW-Entwicklungsbank für die Umsetzung der Menschenrechte einsetzt;
- direkte und indirekte Wirkungen entstehen, die die Menschenrechte fördern;
- bei der Projektprüfung darauf geachtet wird, dass durch ein FZ-Vorhaben keine Menschenrechte verletzt werden,
- und die KfW-Entwicklungsbank regelmäßig prüft, dass ihre Verfahren die Menschenrechte angemessen berücksichtigen.

Anhand der Interviews wurde nicht deutlich, in welchem Umfang Verfahren und Kriterien existieren, mit denen die beiden letztgenannten Punkte geprüft werden können. Allerdings gibt

¹⁴ Eine Reihe von SSPs und Länderkonzepten werden derzeit überarbeitet.

¹⁵ Für diese Untersuchung lagen sozio-ökonomische Kurzanalysen zu Burkina Faso, Nepal und Kenia sowie sozio-kulturelle Kurzanalysen zu Guatemala und Kenia vor.

¹⁶ Für Deutschland hat das Deutsche Institut für Menschenrechte seine Erfahrungen mit vier Fachgesprächen zur Umsetzung der UN-Ausschussempfehlungen (Folter, politische und bürgerliche Rechte, Frauendiskriminierung, Rechte des Kindes) zusammengefasst: Seidensticker (2005).

¹⁷ Das Sektorvorhaben „Menschenrechte Umsetzen“ stellt in loser Folge Tools her, die leichten Zugriff auf die Staatenberichte, Abschließenden Bemerkungen und Sonderberichterstattung erlauben, siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de//Themen//Entwicklungspolitik//Publikationen>. An der Universität Bern wird derzeit an einer Datenbank gearbeitet, die alle Abschließenden Bemerkungen der UN-Vertragsorgane nutzerfreundlich zusammenführt.

der Leitfaden zur Zielgruppenanalyse in einigen Bereichen sehr gute Hilfestellungen und klare Vorgaben. So formuliert er beispielsweise klare Richtlinien mit Blick auf die Prüfung der Auswirkungen von Umsiedlungsmaßnahmen auf der Grundlage von OECD/DAC und Weltbank-Standards.¹⁸ Die Schwierigkeiten bei solchen Prüfungen erläutert folgendes Beispiel:

KfW-Vorhaben Ländlicher Wegebau in Laos

Ziel des Projektes ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung von Bokeo. Erreicht werden soll dies durch einen verbesserten Zugang zu Nahrung, Gesundheitseinrichtungen, Schulen und Arbeitsplätzen durch Straßenbau. Bei der Erstprüfung des Projektes durch die KfW¹⁹ kam es zu einer Vorgabe des BMZ, die Frage möglicher Zwangsumsiedlungen durch die Regierung nicht zu untersuchen.²⁰ Bei der zweiten Prüfung entfiel die Vorgabe.²¹ In den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) vom März 2005 zum Staatenbericht von Laos heißt es zum Thema, dass die Regierung eine aktive Politik der Umsiedlung von ethnischen Gruppen aus dem Bergland in die Ebenen verfolgt. Die laotische Regierung wird aufgerufen, im nächsten Bericht Informationen hierzu darzulegen.²²

Empfehlung

Im KfW-Zielgruppenleitfaden ist der Gedanke der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung für große Infrastruktur-Vorhaben bereits gut verankert. Die entsprechenden OECD-DAC/Weltbank-Standards könnten leicht um eine direkte Referenz auf menschenrechtliche Verpflichtungen ergänzt werden, wie dies der Leitfaden mit Blick auf indigene Gruppen bereits tut. Die Relevanz einer solchen Referenz liegt vor allem auch darin, dass damit Verträglichkeitsprüfungen nicht mehr nur entwicklungspolitisch, sondern menschenrechtlich legitimiert werden könnten und so für alle Beteiligten der Rechtscharakter von Menschenrechtsverträglichkeit deutlich wird. Insgesamt könnte die KfW dieses Instrument ausbauen. Vorbilder gibt es vom Norwegischen Entwicklungsdienst (NORAD 2001), und auch große transnationale Unternehmen wie BP bedienen sich dieses Instrumentes.

2.3.3 Definition von Projektzielen

Wie oben erwähnt, haben die untersuchten KfW-Vorhaben in der Regel keine explizite menschenrechtliche Zielsetzung. Bei der Vielzahl der von anderen Gebern verfolgten Menschenrechtsansätze ist deutlich, dass auch eine stärkere Menschenrechtsorientierung nicht notwendig impliziert, dass alle KfW-Vorhaben nun ihr Zielsystem von einem entwicklungspolitischen zu einem menschenrechtlichen verändern müssten. Dass die Setzung direkter menschenrechtlicher Ziele jedoch im Prinzip unproblematisch für die KfW ist, zeigt das Vorhaben zu Kinderrechten in Burkina Faso. Grundsätzlich eignet sich das Instrument FZ genauso wie die TZ oder PZ dazu, menschenrechtliche Ziele zu bearbeiten; es bedarf allerdings der Anpassung einiger konzeptioneller Überlegungen und Instrumente, wie in diesem Kapitel ausgeführt wird.

2.3.4 Zielgruppen

Vorausschickend sei betont, dass der KfW-Leitfaden zur Zielgruppenanalyse (2003) eine sehr differenzierte Anleitung bietet. Das gesamte Spektrum menschenrechtlicher Fragen - Diskriminierungen verschiedener Dimensionen, Machtverhältnisse, Organisations-Kapazitäten der Zielgruppe und Zivilgesellschaft, Legitimität von Trägerorganisationen, strukturelle Ursachen von Armut etc. - wird gut verständlich dargestellt und für Zielgruppenanalysen operationalisiert. Zudem stellt der Leitfaden die Analyse von Zielgruppen auch in einen breiten

¹⁸ KfW (2003).

¹⁹ KfW, Programmprüfungsbericht Ländlicher Wegebau in der Provinz Bokeo, o.J.

²⁰ Im Wortlaut „Wir haben nach Vorgabe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Frage möglicher Zwangsumsiedlungen nicht untersucht und insofern das Vorhaben einer eingeschränkten Prüfung unterzogen“: KfW, Laos, Ländlicher Wegebau in der Provinz Bokeo, Programmprüfungsbericht, o.J., 1.

²¹ Interview mit den Projektverantwortlichen.

²² CERD (2004), para 18.

Kontext: Die Partizipation von Zielgruppen dient nicht nur der Nachhaltigkeit, sondern ist auch wichtig unter dem Blickwinkel „der Verwirklichung der Menschenrechte, des „empowerment“ benachteiligter Bevölkerungsgruppen, der zunehmenden Bedeutung der Zivilgesellschaft, der Demokratieentwicklung sowie der Krisenprävention und der Friedensentwicklung.“²³

Aufgrund der eingeschränkten Datenlage in Entwicklungsländern mag die Realität von Zielgruppenanalysen in konkreten Vorhaben anders aussehen als der Leitfaden es vorsieht. So wurde zwar in allen untersuchten Vorhaben eine Zielgruppenanalyse unternommen. In der Regel fehlen jedoch desaggregierte Daten, eine Einschätzung von Machtverhältnissen und Heterogenität in den Gemeinden und innerhalb der Gruppe „der Armen“, eine Einschätzung des Verhältnisses der Geschlechter und Generationen und damit menschenrechtlich relevante Aspekte. Auffällig ist auch, dass die politischen Gegebenheiten z.B. zu Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und Diskriminierungs- und Dominanzverhältnissen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen, die oft in Länderkonzepten formuliert werden, selten in die Zielgruppenanalyse einfließen. Ebenso wird die Frage der gesellschaftlichen Haltungen gegenüber den Armen nicht systematisch thematisiert - all dies sind Aspekte, die sowohl mit Blick auf die Menschenrechte wie mit Blick auf Armutsbekämpfung wichtig sind.

Eine menschenrechtlich orientierte Analyse müsste sich noch sehr viel stärker auf desaggregierte Daten zu der Bevölkerungsgruppe stützen bzw. diese mit dem Partner erheben. Vor allem aber würde aus einer „Zielgruppe“ - i.d.S. wie der Begriff in der EZ verwendet wird - eine Gruppe von Rechtsinhaber/innen, mit u.U. widerstreitenden Interessen, Bedürfnissen und Kapazitäten. Darin besteht der eigentliche Kern einer menschenrechtlichen Analyse von „Zielgruppen“: Menschen sind Subjekte, die u.a. durch EZ in der Erweiterung ihrer Handlungs- und Informationsmöglichkeiten unterstützt werden, und sie haben Rechte mit Blick auf soziale und politische Infrastruktur. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Umdenken - ähnlich wie die zunehmende Orientierung am partizipativen und gender-sensiblen Methoden in den 1990er Jahren - Zeit benötigt und sich auch im Leitfaden zur Zielgruppenanalyse niederschlagen müsste.

Mit Blick auf Frauen erarbeitet die KfW gegenwärtig das *mainstreaming* von Genderfragen. So steht zu erwarten, dass dadurch auch die Differenzierung der Zielgruppenanalysen stärker ausgearbeitet wird.²⁴ Es wäre sinnvoll, den *gender mainstreaming* Prozess um Fragen zu erweitern, die andere Diskriminierungsgründe - wie Alter, sozialer Status, ethnische Gruppen etc. - betreffen. Dieser Gedanke ist im Leitfaden zur Zielgruppenanalyse von 2003 bereits angelegt.²⁵ Auf diese Weise könnte eine umfassende Gleichheitsperspektive für die Zielgruppenanalyse fruchtbar gemacht werden, die sowohl aus Sicht der Menschenrechte (Nichtdiskriminierungsprinzip) wie aus Sicht der Armutsbekämpfung sinnvoll wäre.

Empfehlungen

Der Leitfaden zur Zielgruppenanalyse sollte an zentralen Stellen um menschenrechtliche Referenzen und Standards ergänzt werden. Darüber hinaus könnte das Thema Menschenrechte als ein eigenes Querschnittsthema im Leitfaden behandelt werden (analog zu Krisenprävention, gender). Weitergehend wäre das Nutzen des *gender mainstreaming* Prozesses eine Möglichkeit, den Diskriminierungsschutz grundsätzlich zu verankern, also mit Blick auf andere verwundbare Gruppen.

Eine explizite menschenrechtliche Ausrichtung der FZ erfordert eine Veränderung der Vorstellung, in welcher Kapazität die Bevölkerung, aber auch die Partner von der EZ angespro-

²³ KfW (2003), Vorwort.

²⁴ Schon jetzt wird bei einigen Projekten, besonders in Burkina Faso und Guatemala, auf die unterschiedlichen Folgen und auch Förderung von Männern und Frauen Bezug genommen und auf eine besonders starke Förderung von Frauen im Rahmen des allgemeinen Projektansatzes abgestellt. Zum Projekt Mount Kenya/Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung ist jetzt eine Genderstudie zu den sozio-ökonomischen Auswirkungen des Vorhabens auf Frauen geplant. Im Mittelpunkt wird die Arbeitsentlastung bzw. mögliche zusätzliche Arbeitsbelastung durch das Projekt stehen sowie die Erhöhung des den Frauen zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommens durch das Projekt. Weiterführende Literatur: statt vieler GTZ (1995), Gould (2002), Friedrich-Ebert-Stiftung (2003) und Painter (2004). Vgl. auch DAC/OECD (1998a und b) sowie Weltbank (2001).

²⁵ KfW (2003), 10.

chen werden. Von der bislang dominanten Vorstellung „Zielgruppe-Träger/Partner“ würde sich dies in Richtung auf „Rechtsinhaber/innen - Pflichtenträger“ verschieben. Eine solche Orientierung würde die grundlegende Überarbeitung des Leitfadens zur Zielgruppenanalyse notwendig machen und sollte zunächst in der Praxis erprobt werden.

2.3.5 Monitoring und Evaluierung (M + E)

Gute menschenrechtliche Indikatoren bauen im Prinzip auf EZ-Indikatoren auf, sie erweitern letztere jedoch um eine menschenrechtliche Dimension. Vorausgeschickt werden sollte hier, dass es in der menschenrechtlichen Diskussion zwar seit den 1990er Jahren intensive Debatten um menschenrechtliche Indikatoren, aber kein anerkanntes, erprobtes Set an Indikatoren gibt. Entsprechend ist das Folgende als Überlegung zu verstehen, wie solche Indikatoren aus menschenrechtlicher Sicht beschaffen sein müssten. Wie in anderen EZ-Querschnittsthemen ist Indikatoren-Entwicklung ein technischer Vorgang, der stark vom entsprechenden Kontext (Vorhaben, Partner und Zielgruppen-Interessen und Zielen) abhängt.

Menschenrechtliche Kriterien (in Form von Checklisten) und Indikatoren sollten es erlauben, Veränderungen und Wirkungen mit Blick auf strukturelle Voraussetzungen, Prozesse und Ergebnisse von entwicklungspolitischen Maßnahmen zur Armutsminderung zu beobachten und zu messen. Grundsätzlich gilt, dass menschenrechtliche Indikatoren partizipativ, d.h. mit Partnern und Zielgruppen, entwickelt werden sollten. Dies ist ein aufwendiger Prozess.

Strukturelle Voraussetzungen werden generell auch in SSPs bzw. KfW-internen Dokumenten analysiert. Darunter fallen beispielsweise:

- Welche internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen ist der Staat eingegangen?
- Welche Strategien, Pläne und nationale Zielsetzungen zur Verbesserung im jeweiligen Sektor wurden verabschiedet? Sind diese im Einklang mit menschenrechtlichen Verpflichtungen?
- Gibt es wirksame Monitoring-Mechanismen zu Wirkungen (beabsichtigte und unbeabsichtigte) nationaler Strategien und Reformen auf arme und verwundbare Gruppen?

Mögliche Kriterien und Indikatoren für die Prozesse einer menschenrechtsorientierten Armutsbekämpfung beziehen sich auf vier Querschnittsfragen:²⁶

- Orientierung der Maßnahmen auf arme und verwundbare Gruppen, überprüfbar durch Analysen der Nutzung von bereitgestellten Einrichtungen/Dienstleistungen und Analysen von Budgets von armen Haushalten.
- Partizipation armer und verwundbarer Gruppen in Planung, Implementierung und Monitoring, überprüfbar Befragungen hinsichtlich der Qualität von institutionalisierten oder ad-hoc durchgeführten Konsultationen der Regierung mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (NROen, Berufsverbände, Nutzer/innengruppen etc.).
- Information armer und verwundbarer Gruppen über sektorrelevante Fakten und ihre Rechte gegenüber Dienstleistern in dem Sektor, überprüfbar z.B. durch partizipative Erarbeitung von Patienten-Chartas, Schulordnungen, Nutzergruppen-Ordnungen etc. auf lokaler Ebene.
- Mechanismen für Rechenschaftslegung und Beschwerdeführung, überprüfbar durch Befragungen (perception surveys, exit oder entry polls) mit Blick auf lokale Budget-Allokationen bzw. -Verwendungen oder Bürgerorientierung lokaler Verwaltung und Institutionen (z.B. gewählte Gremien, Polizei).

Menschenrechtlich orientierte Ergebnisindikatoren unterscheiden sich nicht grundlegend von in den jeweiligen Sektoren üblichen Indikatoren. Allerdings müssen Verbesserungen im nationalen oder regionalen Durchschnitt zu Verbesserungen in armen und verwundbaren Gruppen in Bezug gesetzt werden. Dies kann entweder über einen Indikator, eine Benchmark

²⁶ Die folgende Darstellung beruht auf WHO (2005); Report of Mr. Paul Hunt, Special Rapporteur, Right to Health (2004).

oder ähnliche Steuerung geleistet werden.²⁷ Insgesamt benötigt man dazu Daten, die nach Geschlecht, sozialem Status, ethnischen Gruppe/Region, ggf. auch Alter differenziert sind. Insgesamt werden damit weder Wassergebühren hinfällig noch fachliche Standardindikatoren. Sie würden nur um eine Perspektive auf marginalisierte Gruppen und ihre Budgets, also die Erschwinglichkeit, erweitert. Grundsätzlich scheint damit in vielen Sektoren die Entwicklung von menschenrechtsrelevanten Indikatoren oder Benchmarks relativ unproblematisch bzw. sind einige solcher Indikatoren/Benchmarks bereits in Verwendung. Die eigentliche Herausforderung liegt entsprechend in der Sammlung der Daten, die für das Monitoring notwendig sind.

Empfehlung

Eine explizite menschenrechtliche Orientierung von FZ-Vorhaben verlangt nach entsprechendem M&E. In der EZ erprobte menschenrechtliche Indikatoren für Projekte im wsk-Bereich gibt es bislang nicht. Indikatoren sollten jedoch im Rahmen von Beratungseinsätzen in konkreten Vorhaben (vorzugsweise in den Pilotländern) entwickelt werden, nicht abstrakt.

2.3.6 Prüfleitfäden und Kennungen

In den Prüfleitfäden der KfW zu Bewässerungslandwirtschaft, Gesundheit, Grundbildung und Trinkwasser findet sich eine große Zahl von sektorspezifischen Prüfkriterien. Zusätzlich wird abgefragt:

„Wie ist das Vorhaben aus politischer Sicht zu bewerten? Wie sind die Wirkungen des Vorhabens auf die Förderung der partizipativen Entwicklung, der Demokratisierung, der guten Regierungsführung oder der Achtung der Menschenrechte zu beurteilen? Einstufung in PD/GG-Kennung entsprechend zugrunde liegendem BMZ-Leitfaden.“²⁸

Kriterien für die PD/GG-Einstufung sind: (a) das Ziel wird ausdrücklich in der Projektdokumentation angesprochen, und (b) das Vorhaben beinhaltet konkrete Schritte zur Förderung eines oder mehrerer PD/GG-Aspekte, die für Menschenrechte definiert werden.

Im Förderbereichsschlüssel wird als Beispiel für die Kennung PD/GG1 genannt: Aus- und Fortbildungsprogramme mit speziellen Komponenten zur Menschenrechtserziehung und Staatsbürgerkunde.²⁹ Ein Beispiel für die Kennung PD/GG2 lautet: Alle Vorhaben in den Förderbereichen „Sicherung der Menschenrechte“ (FB-Schlüssel 15063).

Die Prüfleitfäden und die Einstufung in der PD/GG-Kennung, die für alle Projekte erfolgen muss, reflektieren damit durchaus menschenrechtliche Fragen. Allerdings wird mit „Achtung der Menschenrechte“ im Wesentlichen auf bürgerlich-politische Menschenrechte abgestellt. Dabei bleibt zu berücksichtigen, in welche Richtung das BMZ die Formalisierung des Menschenrechtsansatzes ausrichten möchte, ob also langfristig die Einrichtung einer Menschenrechts(M)-Kennung angestrebt wird. Generell erleichtert natürlich das Bestehen einer formalen Kennung die Erstellung von Prüfleitfäden und u.U. auch eine Prüfung von Vorhaben. Allerdings ist durchaus umstritten, ob Kennungen ein probates Mittel sind, Wirkungen mit Blick auf die einzelnen Querschnittsthemen besser einzuschätzen.

Empfehlung

Für eine stärkere und vor allem umfassende Menschenrechtsorientierung müssten Prüfleitfäden entsprechend überarbeitet werden, so dass Gutachter/innen und Mitarbeitenden die Mit-

²⁷ Beispielhaft lässt sich dies an Indikatoren im Wasserbereich erläutern: Einer der Standardindikatoren ist hier die Bereitstellung von x Menge Wasser zu y Kosten und die de facto Einnahme von (y-n) an Wassergebühren. Hinter dem Indikator steht die Annahme, dass, da die Bevölkerung Wassergebühren zahlt, sie das Wasser auch bezahlen kann. Menschenrechtlich ist dieser Schluss kaum akzeptabel. Vielmehr müsste sicher gestellt werden, dass Wasser (analog: Bildung, Gesundheit) für die ärmsten Haushalte nur x % ihres Budgets kosten darf. Zu dem Standardindikator zu Kosten von Wasser müsste also ein Kontrollindikator verwendet werden, „Anteil des Haushaltsbudgets für Wasser bei marginalisierten Gruppen liegt nicht über x %“.

²⁸ KfW (2002), 12.

²⁹ KfW o.J., Leitfaden zur Beurteilung entwicklungspolitischer Ziele. Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung.

tel an die Hand gegeben werden, Wirkungen mit Blick auf Menschenrechte auf dieser Ebene auch tatsächlich zu prüfen. Die KfW sollte sich bei ihrer Entscheidung für eine stärkere Betonung menschenrechtlicher Aspekte nicht von der Einrichtung einer M-Kennung abhängig machen. Dies kann mehrere Jahre in Anspruch nehmen, ist derzeit vom BMZ wohl auch nicht geplant und auch keine Voraussetzung für eine Menschenrechtsorientierung.

2.4 Zur Sektorebene: Wasser, Bildung, Gesundheit und Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung

Die folgende Kommentierung von Vorhaben in vier Sektoren kann im Rahmen der Terms of Reference und der Natur der vorliegenden Materialien nur grobe Ansätze zu einer stärkeren Berücksichtigung von Menschenrechten bieten. Eine tiefer gehende Analyse mit konkreten Handlungsempfehlungen und Indikatorenentwicklung kann nur durch Analyse weiterer Unterlagen und vor allem durch einen beratenden Vororteinsatz geleistet werden.

Reichweite menschenrechtlicher Verpflichtungen

Grundsätzlich lassen sich mit Hilfe der Kernelemente, der Staatenpflichten und der menschenrechtlichen Prinzipien relevante, aber auch nur sehr spezifische Sektorfragen bearbeiten. Wichtige technisch-fachliche Fragen lassen sich auf der Grundlage von menschenrechtlichen Normen jedoch nicht entscheiden. So kann die Frage, ob die Umstellung von Subsistenz- auf Markt- oder Exportproduktion besser geeignet ist, das Recht auf Nahrung umzusetzen als eine anderweitige Diversifizierung der Haushaltseinkommen und Ernährungsgrundlagen nicht anhand von menschenrechtlichen Normen geklärt werden. Das Gleiche gilt für Fragen der Privatisierung: Menschenrechtliche Normen geben keine bestimmte Wirtschaftsordnung vor, sondern vor allem die Resultate, die durch eine wie auch immer geartete Ordnung entstehen müssen, und die Anforderungen, die an wirtschaftliche wie auch politische Prozesse gestellt werden, vor allem mit Blick auf Nichtdiskriminierung, Beteiligung und Empowerment der Bevölkerung sowie mit Blick auf Transparenz und Rechenschaftspflicht der Pflichtenträger.

Für alle Sektoren gilt, dass die jeweiligen Menschenrechte progressiv zu verwirklichen sind, es aber auch Kernverpflichtungen gibt, die der Staat unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten unmittelbar umzusetzen hat. Dies betrifft einerseits die Ausarbeitung von adäquaten Gesetzen, Politiken und Strategien, die auf die progressive Verwirklichung ausgelegt sind (und dafür beispielsweise nationale/regionale Benchmarks und geeignete Indikatoren entwickeln), aber auch die Beseitigung von bestehenden Diskriminierungen im Zugang zu den jeweiligen Gütern.

Vor dem Hintergrund der progressiven Verwirklichung wird deutlich, dass auch eine Menschenrechtsorientierung - trotz der Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte - sowohl Ressourcenknappheit berücksichtigt als auch eine Priorisierung von Interventionen ermöglicht.³⁰ Menschenrechtlich ist eine solche - in Entwicklungsländern stets notwendige - Priorisierung allerdings nicht abzuleiten. Im Kontext fast generalisierter Unterversorgung von großen Bevölkerungsgruppen kann nicht menschenrechtlich, sondern nur entwicklungspolitisch entschieden werden, ob sich ein Vorhaben beispielsweise zunächst der Wasser- oder zeitgleich auch der Abwasserversorgung (analog: der Sekundar- oder Berufsschulbildung) widmen sollte. Menschenrechtlich ist gefordert, dass eine Priorisierung eines Bereiches keine Rückschritte in einem anderen Bereich mit sich bringen darf. Andere Grundlagen für eine Priorisierung - also armutsreduzierende Wirkungen, das Wollen der Zielgruppen und Partner, die Erfahrungen zu Voraussetzungen von Nachhaltigkeit - bleiben also auch bei einer verstärkten menschenrechtlichen Ausrichtung bestehen.

³⁰ Dazu General Comment 3/1990 des Sozialpakt-Ausschusses, v.a. Abs. 10. Ausführlich auch: McKay/Vizard (2005), 2.

2.4.1 Sektor Wasser

Recht auf Wasser: Normen³¹

Sozialpakt Art. 11 (1): Anerkennung des Rechts eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard

Art. 12 (1): Anerkennung des Rechts eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit.

Inhaltliche Konkretisierung/Kernelemente des Rechts (General Comment No. 15/ Jahr 2002)

Verfügbarkeit:

- Verfügbarkeit der notwendigen Infrastruktur zu einer regelmäßigen und dauerhaften Versorgung mit ausreichend Wasser
- Verfügbarkeit von zusätzlicher Wasserversorgung in besonderen Fällen (besonders heißes Klima, Krankheit o.ä.)

Zugänglichkeit:

- Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Wasser
- Zugang zu Wasser für jede/jeden unabhängig von dessen finanziellen Möglichkeiten
- gute und sichere physische Erreichbarkeit von Wasser in der persönlichen Umgebung und in der Umgebung von Bildungseinrichtungen oder Arbeitsplätzen
- Recht auf Informationsbeschaffung, -erhalt und -verbreitung zum Thema Wasser

Annehmbarkeit/Qualität:

- Zugang zu sicherem Wasser (frei von Chemikalien, Mikroorganismen o. ä.)
- Zugang zu akzeptablem Wasser im Hinblick auf Geruch, Farbe und Geschmack

Alle sechs KfW-Vorhaben im Bereich Wasser/Abwasser zielen auf Kernelemente des Rechts auf Wasser: auf die Verfügbarkeit der notwendigen Infrastruktur zu einer regelmäßigen und dauerhaften Versorgung und auf die gesundheitlich unbedenkliche Qualität des Wassers (WHO-Standard). Zusätzlich zielen alle Vorhaben auch darauf, den Zugang zu Wasser für jede/jeden zu ermöglichen, so dass auch die Zugänglichkeit als wesentliches Kernelement bearbeitet wird.

Zugänglichkeit von Wasser

So zielt die Rehabilitation städtische Wasserversorgung Una-Sana-Region (Bosnien-Herzegowina) darauf, der Bevölkerung in ausgewählten Zentren der Region eine zuverlässige Trinkwasserversorgung zu kostendeckenden und sozial verträglichen Preisen für die Bevölkerung zu sichern und die finanzielle Nachhaltigkeit der Wasserversorgung zu stärken. In der Stadt Kakanj soll die Zielgruppe ganzjährig mit ausreichendem, qualitativ unbedenklichem und dauerhaft verfügbarem Trinkwasser zu sozialverträglichen, Kosten deckenden Tarifen versorgt werden.³² Eine Sozialverträglichkeit der Tarife wurde hier durch eine Auflage, einem besonders starken Instrument, abgesichert. Gleich welcher Weg zur Absicherung der Sozialverträglichkeit (ob Auflage, Indikator oder Benchmark) gewählt wird, wichtig bleibt, dass die Sozialverträglichkeit auch mit Blick auf private Wasserversorger durchgesetzt wird und dass die Einhaltung der Sozialverträglichkeit im Projektverlauf beobachtet wird. Dazu sind detaillierte sozio-ökonomische Zielgruppenanalysen mit Haushaltsbudgets und Wasserverbrauch notwendig wie sie im Leitfaden für die Zielgruppenanalyse gefordert werden.³³

In einem anderen KfW-Wasservorhaben Nyeri/Kenia wird die relative Armut eines Teils der Zielgruppe reflektiert und daraus gefolgert, dass auch für diesen Teil das durch das Vorhaben bereitgestellte Wasser erschwinglich sein muss. Dies soll bewirkt werden, indem ein niedriger Eingangstarif (0,44 DM pro m³ für die ersten 10 m³ Wasser) und ein den Einkommen angepasster Sozialtarif veranschlagt wird. Gerade vor dem Hintergrund der zu begrüßenden, detaillierten Ausgestaltung der Sozialverträglichkeit würde ihre Verankerung als

³¹ Normen: Sozialpakt, Art. 11 und 12, Allgemeine Bemerkungen Nr. Nr. 4, 6, 13, 14 und 15 (nach Krennerich/Stamminger 2004, 29). Zur wissenschaftlichen Diskussion siehe Reimann (2000), Salman M.A./ McInerney-Lankford (2004), FAO (2005), Cahill (2005), Filmer-Wilson (2005) und Ziegler (2005).

³² Log Frame Matrix 02 /2001.

³³ KfW (2003), 57ff.

Projektzielindikator nahe liegen. Dieser Indikator würde den für das Vorhaben vereinbarten Indikator (Kostendeckung der Tarife) um die Wirkungsdimension auf die ärmsten Haushalte ergänzen, denn aus Kostendeckung („die Bevölkerung bezahlt“) ist nicht auf Sozialverträglichkeit („benachteiligte Gruppen können zahlen“) zu schließen.

In dem Vorhaben Wasserversorgung Nyeri/Kenia stellt sich menschenrechtlich auch die weitere Frage nach Auswahl der Projektregion bzw. Zielgruppe. Menschenrechtlich ist der Staat dazu verpflichtet, die Rechte von besonders verletzlichen Gruppen zu sichern, also denen, die aus eigener Kraft nicht vermögen, ihre Rechte durchzusetzen. Wenngleich 50-60% der Zielgruppe als „arm“ ausgewiesen wird, bezeichnet der Projektprüfungsbericht von 1998 den Distrikt Nyeri insgesamt „als vergleichsweise gut entwickelte Region Kenias“.³⁴ Dass dann gerade dort das Vorhaben zur Wasserversorgung angesiedelt wird, ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht abzulehnen, da auch unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten eine Priorisierung von Maßnahmen anerkannt und notwendig ist. Wichtig wäre jedoch neben der entwicklungspolitischen auch eine menschenrechtliche Begründung für diese Entscheidung.

Insgesamt scheinen, anhand der vorliegenden Akten, die zentralen Punkte in Wasser-Vorhaben die Nachhaltigkeit der Investition und die dafür nötigen Nutzer/innen-Gebühren versus Sicherung der Zugänglichkeit für benachteiligte Gruppen zu sein. Diese beiden Ziele mögen in ressourcenarmen Staaten relativ beständig miteinander in einen Konflikt kommen. Menschenrechtlich ist jedoch hervorzuheben, dass unter diesen Umständen die Minimalverpflichtung darin besteht, dass Staaten darlegen müssen, dass sie mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln versuchen, diese Rechte umzusetzen und Politiken entwickeln, die auf die schrittweise Umsetzung ausgerichtet sind. Darüber hinaus müssen sie bestehende Diskriminierungen unmittelbar abbauen.³⁵

Partizipation, Empowerment und Rechenschaftslegung

In einigen Projekten, vor allem in Afrika, werden Wassernutzergruppen eingerichtet. Diese Partizipation der Nutzer/innen ist jedoch nicht durchgängig und zum Teil auch nicht durch Indikatoren abgesichert (anders als z.B. in Bildungsvorhaben, in denen zum Teil die Einrichtung von funktionierenden Elternräten als Indikator vereinbart wird). Partizipation der Nutzer/innen kann zu mehr Rechenschaftslegung führen. Ein Automatismus ist dies nicht: ob sich so eine Wirkung entfaltet, hängt von der Art der Zusammensetzung und des Engagements der Nutzer/innengruppen, der Beschaffenheit der jeweiligen Träger sowie der Beschaffenheit des lokalen politischen Systems ab.³⁶ Ob durch die Vorhaben solche Rechenschafts-Effekte eingetreten sind, lässt sich anhand der vorliegenden Akten nicht beurteilen.

Es bleibt daher nur festzuhalten, dass Transparenz und Rechenschaftspflicht nicht nur im Innenverhältnis von Wasserunternehmen zum Tragen kommen sollten, sondern auch und vor allem gegenüber den Nutzer/innen. Daran anschließend ist auch zu bemerken, dass ein langfristiges Empowerment der Bevölkerung in diesem Sektor (wie auch in anderen Sektoren) langfristig auch damit verbunden ist, dass sich die Bevölkerung, vor allem die unterversorgte Bevölkerung des Landes vermehrt und wirkungsvoll artikulieren kann. Es geht also nicht nur um ein horizontales, sondern auch ein vertikales Empowerment im Rahmen der bestehenden politischen Strukturen, z.B. in Gemeindevertretungen und regionalen bzw. nationalen Parlamenten.

Nichtdiskriminierung

Die besonders schwere Arbeitsbelastung von Frauen und Mädchen bei der Wasserbeschaffung wird vor allem in Projekt „Ländliche Wasserversorgung im Osten/Burkina Faso“ und in Nyeri/Kenia hervorgehoben. Es wird gefolgert, dass die erfolgreiche Umsetzung der Vorhaben diese Belastung reduzieren wird. Insgesamt hat eine Reduzierung der Arbeitsbelastung von Frauen und Mädchen vielfältige, auch menschenrechtlich potentiell positive Folgen. Aus

³⁴ Projektprüfungsbericht, para 2.05, S. 2.

³⁵ General Comment 15/2002, Abs. 37-38 zu den Kernverpflichtungen.

³⁶ Vgl. dazu Mosse 2005, 56ff. Er diskutiert die armutsreduzierenden Wirkungen verschiedener Politikansätze in zwei indischen Bundesstaaten und folgert, „Democracy and poverty reduction are not necessarily mutually supportive“ (60/61) und „User groups are not necessarily more accountable or democratic than other forms of bureaucracy“. (58).

einer solchen Reduzierung darf jedoch nicht gefolgert werden, dass sich quasi automatisch auch der Zugang von Frauen/Mädchen zu Trink- und Brauchwasser erhöht.

Mit Blick auf andere soziale Gruppen wird im Vorhaben die Stadt Kakanj/Bosnien-Herzegowina dazu angehalten, ein sozial verträgliches Tarifsysteem für die Wasserversorgung zu entwickeln, ohne dass weitere Festlegungen und Bestimmungen getroffen werden. Dabei wird die Frage der zurückkehrenden Flüchtlinge nicht zufrieden stellend berücksichtigt. Trotz einer mangelnden Informationslage hätten Szenarien zum Umgang mit eventuell heimkehrenden Kriegsflüchtlingen als besonders verwundbarer Gruppe entwickelt werden können.

Insgesamt ist auffallend, dass auch in solchen Ländern mit einer Vielzahl von ethnischen Gruppen diese Zusammensetzung in den einzelnen Vorhaben nicht reflektiert wird. Vielmehr gibt es Tendenzen, generell von „Bevölkerung“ bzw. „Armen“ auszugehen, ohne dass klar würde, welchen ethnischen Gruppen diese angehören und ob ihre ethnische Zugehörigkeit ursächlich mit ihrem minderen sozialen Status verknüpft ist. Währenddessen wird im Leitfaden zur Zielgruppenanalyse explizit gefordert, dass zu untersuchen sei „Gibt es auch eine sozial (ethnisch, religiös) determinierte Unterversorgung ...“?³⁷

Weitere Aspekte

Wenngleich nicht explizit als Recht auf Abwasserentsorgung niedergelegt, impliziert Artikel 12 (2) Abs. b) und c) des wsk-Pakts, dass zur Verbesserung der Umwelthygiene und zur Vorbeugung gegen Krankheiten Wasser so entsorgt werden muss, dass es weder Trinkwasser kontaminiert noch anderweitig eine Krankheitsgefahr entsteht. Im Vorhaben in Kakanj/Bosnien-Herzegowina wurde die Situation der Wasserentsorgung zwar als mittelfristig verbesserungswürdig, zum Zeitpunkt der Projektaufstellung aber nicht als prioritär eingeschätzt. Menschenrechtlich steht einer solchen Priorisierung nichts entgegen, solange dadurch nicht relevante Rückschritte in anderen Bereichen (z.B. Verschlechterung des Gesundheitsstatus durch kontaminiertes Wasser) entstehen. Gefordert ist allerdings, dass bei einer Priorisierung eines Bereiches (hier: Wasserversorgung) eine Planung für die nicht priorisierten Bereiche (also: Abwasserentsorgung) entwickelt wird und kontrolliert wird, ob durch solche Priorisierungen Verschlechterungen in anderen Bereichen entstehen.

Empfehlungen

Bei der Priorisierung von bestimmten Regionen bzw. Förderbereichen sollte durch den Partner kontrolliert werden, dass es zu keiner Schlechterstellung anderer Regionen bzw. Versorgung in anderen Bereichen kommt. Die KfW sollte die Partner bzw. auch die Zivilgesellschaft dabei unterstützen, entsprechende Monitoring-Systeme zu entwickeln.

Partizipation sollte als Zielindikator vereinbart werden bzw. durch funktionale Äquivalente abgesichert werden. Partizipation sollte auch mit Blick auf Empowerment gestaltet werden. Dazu gehört die systematische Information der Bevölkerung nicht nur mit Blick auf die Relevanz sauberen Trinkwassers und Ressourcenschonung, sondern auch mit dem Blick auf ihren Status als Rechtsinhaber/-innen von Wasser.

Die Gebührenbelastung armer Haushalte sollte, wie es in vielen Vorhaben bereits zu geschehen scheint, konsequent kontrolliert werden, und ggf. sollten Anpassungen für besonders arme Haushalte getroffen werden.³⁸

³⁷ KfW (2003), 58.

³⁸ Vgl. KfW (2004e), 16.

2.4.2 Sektor Bildung

Recht auf Bildung: Normen³⁹

Sozialpakt Art. 13(1): Anerkennung des Rechts eines jeden auf Bildung.

(2) Verwirklichung des Rechts:

- unentgeltlicher und verpflichtender Grundschulunterricht
- allgemein verfügbare und für jedermann zugängliche Formen des höheren Schulwesens, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit
- allgemeiner Zugang zu Hochschulunterricht entsprechend individueller Fähigkeiten, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit
- Grundlegende Bildung für Personen, die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben.

- Aktive Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen, angemessenes Stipendiensystem, fortlaufende Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Lehrerschaft

(3) Freiheit der Eltern, ihre Kinder in nicht-öffentliche Schulen zu geben, sofern diese staatlich ggf. festgesetzten Mindeststandards genügen.

(4) Freiheit zur Schaffung und Leitung von Bildungseinrichtungen, sofern diese staatlich ggf. festgesetzten Mindeststandards genügen.

Art. 14: Frist von 2 Jahren für die Ausarbeitung und Annahme eines Aktionsplans für die Einführung der unentgeltlichen, allgemeinen Grundschulpflicht (für Vertragsstaaten ohne Grundschulpflicht).

Inhaltliche Konkretisierung/Kernbereiche des Rechts

Verfügbarkeit:

- Ausreichende Zahl an grundlegenden und weiterführenden Bildungseinrichtungen
- Mindestausstattung der Bildungseinrichtungen (relativ)

Zugänglichkeit:

- Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Bildungseinrichtungen
- Offener Zugang zu allen Bildungseinrichtungen (sichere Umgebung, zumutbare Nähe,
- Möglichkeit des Fernlernens, kostenfreier Grundschulbesuch, Stipendienprogramme für die höhere Bildung etc.)

Annehmbarkeit/Adaptierbarkeit:

- Kulturell angemessene, bedürfnisorientierte Lehrpläne und Lehrmethoden
- Praxisorientierte und weiterführende Bildungseinrichtungen

Zwei KfW-Bildungsvorhaben wurden untersucht. Das Vorhaben Ländliche Primärschulbildung/Guatemala (span. PRONADE) hat als Oberziel, einen Beitrag zur Verbesserung der landesweiten, zweisprachigen, interkulturellen Primärschulbildung zu leisten. Dies soll durch eine Verbesserung des Zugangs der ländlichen und vor allem der indigenen Bevölkerung zu einer qualitativ angemessenen Vor- und Primärschulbildung erreicht werden.⁴⁰ Dieses Ziel entspricht einem Kernelement des Rechts auf Bildung und könnte auch direkt aus diesem abgeleitet werden.⁴¹ Das zweite Vorhaben, Primärschulen in städtischen Armutsgebieten/Kenia, soll einen Beitrag zur Durchsetzung der universalen Primärschulbildung in Armutsgebieten Nairobis leisten. Maßnahmen umfassen die Bereitstellung und Rehabilitierung von Klassenräumen und schulischer Infrastruktur für öffentliche, aber auch für bislang nicht als öffentlich anerkannte Schulen, die oft von NGOs oder Community Based Organisations (CBOs) unterhalten werden. Zielgruppen sind bislang benachteiligte Kinder und Jugendliche

³⁹ Normen: Sozialpakt, Art. 13, Allgemeine Bemerkungen Nr. 11, 13, 5 und 6 (nach Krennrich/Stamminger (2004), 32). Zur wissenschaftlichen Diskussion siehe Brock-Utne (2003), Tomaševski (2003), UNESCO (2005) und Muñoz Villalobos (2005).

⁴⁰ PRONADE II, Esquema Lógico, Educación Primaria Rural, 05/2000.

⁴¹ KfW (2004d) zum Bildungssektor bezieht sich bereits auf Internationale Vereinbarungen wie EFA. Der Bezug auf wsk-Pakt, Artikel 13 sowie auf die Frauenrechts- und Kinderrechtskonvention würde den Verweis auf EFA stärken.

aus städtischen Armutsgebieten. Flankierend sind die Verbesserungen der Lehrer/innenqualifikationen im Bereich Unterrichtsdidaktik und HIV-/Aids-Prävention vorgesehen.⁴²

Beide Vorhaben stehen vor großen Herausforderungen, da sowohl in städtischen Slumgebieten wie in ländlichen Regionen in der Regel keine differenzierten Daten zur Bevölkerungszusammensetzung vorhanden sind, so dass ein Monitoring, in welchem Umfang das Vorhaben die benachteiligten Gruppen erreicht, nur durch aufwendige Datenerhebung möglich ist.

Zugänglichkeit

Beide Vorhaben zielen auf die Erhöhung des Zugangs zu Bildung von solchen Kindern, die aufgrund ihres sozialen Status (Slumbewohner: Nairobi/Kenia; ländliche und indigene Bevölkerung: Guatemala) von der Schulbildung bislang ausgeschlossen sind. Per se ist dies ein menschenrechtliches Ziel. Auch andere Kernelemente des Rechts auf Bildung - Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Annehmbarkeit - sind in den Vorhaben angesprochen.

In Guatemala umfassen die Leistungen der KfW dabei die Rehabilitation/Neubau von Schulen und Klassenräumen, um die geographische Zugänglichkeit zu fördern. Durch Eigenmittel der Weltbank werden zusätzlich Stipendien bereitgestellt. Stipendienprogramme für sehr arme Bevölkerungsgruppen sind ein wichtiges Instrument, um die indirekten Kosten, die durch den Schulbesuch von Kindern entstehen (Entfall der Arbeitskraft von Kindern im häuslichen und außerhäuslichen Bereich) auffangen zu können und so auch ihnen einen Schulbesuch zu ermöglichen.

Insgesamt ist die Verbesserung der Zugänglichkeit zwar Ziel der Programme, die Indikatoren, die in beiden Vorhaben entwickelt wurden, lassen jedoch ein diesbezügliches Monitoring eigentlich nicht zu. In Kenia sind die Indikatoren „Nutzung der Klassenräume durch mind. 25 Schüler pro Schicht“ und „90% der geförderten Schulen verfügen über funktionierende *Parent-Teacher-Associations*“. Letzteres kann als ein Indikator für Partizipation von Eltern gelten und ist aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert, auch wenn dieser um die Qualität der Partizipation erweitert werden sollte. Der erste Indikator, Nutzung der Klassenräume, ist ein wichtiger Aspekt für Bildungsprogramme (Bedarfsorientierung des Schulneubaus/-Renovierung der Klassenzimmer). Er hat jedoch mit der Frage der Zugänglichkeit von Bildung für benachteiligte Gruppen eigentlich nichts zu tun, ist daher nicht genau genug auf das Ziel des Vorhabens bezogen.

Die Indikatoren für das Vorhaben in Guatemala sind Erhöhung der Einschulungsraten und die Verringerung der Abbrecherquoten, beides also Indikatoren, die zwar den Zugang zu Bildung betreffen, aber nicht die Zugänglichkeit für diskriminierte bzw. benachteiligte Gruppen. Um Aussagen über Zugänglichkeit zu treffen, müssten zusätzlich detaillierte Bildungsstatistiken geführt werden, die den sozialen und ethnischen Hintergrund der Schüler/innen und der Nichteingeschulten aufnehmen. Zudem wird in den Indikatoren die Qualität des Bildungsprozesses nicht reflektiert, die seit Pronade III auch ein Programmziel ist (Zugang zu „qualitativ angemessener Primarschulbildung“).

Annehmbarkeit

Wie erwähnt, reflektieren die Indikatoren für die Erreichung des Programmzieles in Guatemala nicht die Qualität des Bildungsprozesses, menschenrechtlich ausgedrückt: die Annehmbarkeit von Bildung. Seit Pronade III ist auch dies ein Programmziel. Anhand der Projektunterlagen wird deutlich, dass diese Qualitätsverbesserung durch politische Vorgaben seitens der guatemaletekischen Regierung nur eingeschränkt durchsetzbar ist. Insgesamt ist über Annehmbarkeit des Bildungsprozesses anhand der vorliegenden Unterlagen keine Aussage zu treffen. Zweisprachiger Unterricht wurde auch vom Vertragsorgan, das die Umsetzung des wsk-Paktes kontrolliert, angemahnt.⁴³ Über menschenrechtliche Bezüge in den Bildungsinhalten (das Vorhaben in Guatemala erstellt auch Lehrmaterialien und bildet Lehrer/innen aus) kann anhand der vorliegenden Dokumentation keine Aussage getroffen werden.⁴⁴

⁴² Siehe hierzu: Kenyan National Commission for Human Rights (2004).

⁴³ List of Issues, Guatemala. E/C.12/Q/GTM/1 vom 14.1.2003, para 26.

⁴⁴ Die entsprechenden normativen Standards finden sich in Art. 28 - 30, Kinderrechtskonvention und Art. 13, wsk-Pakt mit dem General Comment 13/1999.

Partizipation

Beide Vorhaben sehen die aktive Partizipation der Gemeinden und Elternbeiräte (Guatemala) und der Eltern (Kenia) vor, keines (nach Stand der Dokumentation) die Partizipation der Schüler und Schülerinnen, aus menschenrechtlicher Sicht ein Manko.⁴⁵

Mit Bezug auf gemeindegetragene Entwicklung stellt sich in Guatemala, aber auch andernorts, die grundsätzliche Frage, in welchem Ausmaß reflektiert wird, aus welchen sozialen Gruppen Gemeinden bestehen und wie diese durch Machtinteressen und, menschenrechtlich am wichtigsten, Machtgefälle gekennzeichnet sind. Diese Frage kann hier nicht detailliert behandelt werden, ist jedoch für das Verständnis von Partizipation mit dem Ziel des Empowerment aus menschenrechtlicher Sicht entscheidend.

In Kenia ist die Einrichtung von funktionierenden Elternräten ein Projektzielindikator, die Räte sollen „in die Planung und Durchführung der Maßnahmen einbezogen werden, um die Identifikation und Eigenbeteiligung beim Erhalt der Schulen ... zu fördern“. Zusätzlich sollen Eltern über die Wichtigkeit der Schulbildung, insbesondere für Mädchen aufgeklärt werden.⁴⁶ Partizipation ist hier also ein Mittel, Eltern für Bildung zu mobilisieren und Nachhaltigkeit zu erreichen. Gerade im Rahmen von Schulbauten ist Elternpartizipation ein wichtiges und auch effektives Instrument.⁴⁷ Bildungspolitisch nachvollziehbar und menschenrechtlich besonders relevant ist auch die Aufklärungsarbeit von Eltern: Mit Blick auf das Recht auf Bildung ist nicht nur der Staat und seine Organe Pflichtenträger, sondern auch die Eltern, die nicht nur das Recht haben, ihre Kinder auf Schulen ihrer Wahl zu schicken, sondern auch die Pflicht, ihren Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen. Unter dieser Perspektive, Schulbildung der Kinder auch als Elternpflicht zu verstehen, könnten Partizipations- und Aufklärungsmaßnahmen von Eltern eine neue Qualität bekommen. Eltern könnten nicht mehr nur für Bau- und Wartungsmaßnahmen an der Schule in die Pflicht genommen werden, sondern Eltern könnten sich auch gegenüber der Schule und ihren Kindern verpflichten, ihre Kinder, Mädchen und Jungen, zur Schule zu schicken. Je nach dem Verhältnis der Geschlechter zu einander, kann dies intensive Arbeit mit Müttern und Vätern erfordern, die unter u.U. verschiedene Prioritäten haben. Gleichzeitig eröffnet das Einnehmen einer solchen Perspektive auch den Blick auf die menschenrechtlich notwendige Partizipation und das Empowerment von Kindern und Jugendlichen, den letztlichen Nutznießer/innen von Bildungsmaßnahmen und primären Rechtsinhaber/innen. Partizipation kann sich in Schüler/innenselbstverwaltung ausdrücken, für die es auch im Primarschulbereich sicher bereits gute Modelle gibt. Eine kinderrechtliche Perspektive auf Bildung schärft auch den Blick für Inhalte von Bildung, die darauf ausgerichtet sein sollten, dass Kinder „im Verlauf ... [des] Lebens eine ausgewogene, menschenrechtsfreundliche Antwort auf Herausforderungen ... finden, die mit einer Zeit fundamentaler Veränderungen zusammenhängen...“.⁴⁸

Lessons learned dokumentiert Sheena Crawford in ihrer Studie zu einem rechtsbasierten DFID-Bildungsvorhaben in Malawi. Dort sind diverse Eltern-Verpflichtungen (aber auch die von Kindern, Lehrpersonal, Schulverwaltung und Gemeinde) unbürokratisch, dem lokalen Rechtsempfinden angepasst, in Verträgen festgehalten worden. Wichtig sind in einem solchen Rahmen aber auch adäquate Sanktionsmechanismen, das heißt andere Eltern, aber vor allem Lehrende und die Schulverwaltung müssen sich verantwortlich fühlen und handeln, wenn Eltern ihren Pflichten nicht nachkommen. Durch solche Formen können die Rechte und Pflichten aller Beteiligten in eine Form gegossen werden; begleitet wurden solche Vertragsaushandlungen in dem Vorhaben in Malawi durch theaterpädagogische Workshops zum rechtsbasierten Ansatz.⁴⁹ Urban Jonsson (ehemals UNICEF) entwickelte eine Matrix (*capacity gap analysis*) zur Analyse des Verhältnisses zwischen verschiedenen Pflichtenträgern und Rechtsinhabern.⁵⁰

⁴⁵ Art. 12 (1) CRC regelt das Recht des Kindes auf Meinungsbildung und Äußerung sowie die angemessene Berücksichtigung der Meinung des Kindes.

⁴⁶ Kenia, Primarschulen, Projektprüfungsbericht, para 3.08.

⁴⁷ Zu diesem Befund kam eine Weltbank-Evaluierung, u.U. mag dieser auch für KfW-Vorhaben gelten: World-Bank (2005).

⁴⁸ Kinderrechtskonvention, Kommentar zu Artikel 29 (1), General Comment 1/2001, para 3.

⁴⁹ Crawford (2005).

⁵⁰ Jonsson (2003), 87f., 98f.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bislang in der Bildungs-FZ verwandten Analyse- und Arbeitsmethoden, auch ohne expliziten menschenrechtlichen Bezug bzw. menschenrechtliche Ableitung, nicht so sehr entfernt von menschenrechtlichen Werkzeugen sind. Dies jedenfalls der Befund anhand der geprüften Projekte. Der Kern der menschenrechtlichen Analyse liegt jedoch in der Vorstellung, dass ein Vorhaben benachteiligte Bevölkerung in der Wahrnehmung von Rechten unterstützt und die Träger nicht nur bei der Verbesserung der Dienstleistung begleitet, sondern dass diese Verbesserung eine Pflicht der Träger ist. Es ist diese Verschiebung der Perspektive, die, wenn nicht die Methoden von Grund auf, so doch die Begründung ihres Einsatzes („warum tun wir, was wir tun“?) verändert und von dort aus auch praktische Wirkungen auf die Programmgestaltung entfalten kann. In dem Leitfaden zur Zielgruppenanalyse wird eine menschenrechtliche Begründung für den Einsatz von partizipativen Methoden deutlich ausgesprochen, von da aus wäre es ein kleiner Schritt, die „Zielgruppen“ als Rechtsinhaber/innen zu begreifen und sich in Bildungsmaßnahmen entsprechend auch noch gezielter auf Partizipation und Empowerment von Kindern und Jugendlichen zu konzentrieren.

Empfehlungen

Für die Zugänglichkeit des Bildungssystems sollte die KfW spezielle Indikatoren entwickeln. Diese müssen regionale Einschulungsraten mit den Einschulungsraten von besonders benachteiligten Gruppen in Bezug setzen. Die KfW sollte die Partizipation von Kindern gezielt fördern und Kinder verstärkt in ihrer Rolle als Rechtsträger/innen ansprechen. Dazu sollte vor allem die Kooperation mit lokalen NGOs oder CBOs gesucht werden. Eltern sollte die KfW in ihrer Rolle als Pflichtenträger/innen vis-à-vis ihren Kindern und als Rechtsinhaber/innen vis-à-vis dem Bildungssystem ansprechen, damit Bildungsrechte benachteiligter Bevölkerungsgruppen ein Teil der lokalen, kommunalen und nationalen politischen Agenda werden können und so zum Empowerment beitragen. Monitoring des Rechts auf Bildung durch Staat und Zivilgesellschaft sollte von der KfW gefördert werden, so dass die Kapazität der Partner zur Führung differenzierter Bildungsstatistiken erhöht wird.

2.4.3 Sektor Gesundheit

Recht auf Gesundheit: Normen⁵¹

Sozialpakt Art. 12 (1): Anerkennung des Rechts eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit.

(2) Erforderliche Maßnahmen:

Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit; Förderung der Entwicklung des Kindes;

Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und Arbeitshygiene;

Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten;

Sicherstellung der Zugangsmöglichkeiten von Kranken zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung

Inhaltliche Konkretisierungen/Kernelemente des Rechts

Allgemein:

- „The right to health is not to be understood as a right to be healthy“
- Freiheit, für seine Gesundheit und seinen Körper zu sorgen; sexuelle Freiheit und Freiheit der Fortpflanzung
- Freiheit von Folter und unangemessenen medizinischen Behandlungen und Experimenten
- Recht auf Teilhabe an politischen Entscheidungen, die gesundheitliche Belange betreffen

⁵¹ Normen: Sozialpakt, Art. 12, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14, 15, 5, 6 (nach Krennerich/Stamminger 2004, 25). Zur wissenschaftlichen Diskussion siehe Toebes (2001), Chapman (2002) und Hunt (2005).

Verfügbarkeit:

- Ausreichende Zahl an medizinischen Einrichtungen, Gütern, Leistungen und Programmen (gemäß dem Entwicklungsstand des jeweiligen Landes)
- Mindestausstattung medizinischer Einrichtungen (relativ) (Zugang zu sauberem Trinkwasser, adäquate sanitäre Einrichtungen, ausgebildetes Personal etc.)

Zugänglichkeit:

- Diskriminierungsverbot beim Zugang zu medizinischen Leistungen
- Erreichbarkeit medizinischer Einrichtungen, v.a. auch für marginalisierte und benachteiligte Gruppen (z.B. Behinderte) und die Bevölkerung des ländlichen Raumes
- Zugang zu gesundheitserhaltenden bzw. -fördernden Faktoren (sauberes Trinkwasser, adäquate sanitäre Anlagen etc.), v.a. auch für die ländliche Bevölkerung
- Zugang zu medizinischen Einrichtungen und Leistungen auch für arme Bevölkerungsgruppen
- Freier Zugang zu Informationen im Gesundheitsbereich

Annehmbarkeit/Qualität:

- Medizinische Behandlung nach ethischen Grundsätzen und im Einklang mit geschlechtsspezifischen, kulturellen, und/oder traditionellen Besonderheiten
- Angemessene Qualität der medizinischen Versorgung (geschultes Personal, erprobte Medikamente, angemessene Therapien etc.)

Es wurden zwei KfW-Vorhaben untersucht, bei denen drei der Kernelemente des Rechts auf Gesundheit, Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit, äußerst relevant sind. Zum einen ein Vorhaben zur Familienplanung in Kenia (Familienplanung II), mit dem Oberziel eines Beitrages zur Reduzierung von Geburtenrate, Müttersterblichkeit und HIV-Inzidenz.⁵² Dort werden vor allem Familienplanungsmittel geliefert und über ein NGO-Netzwerk vertrieben. Das zweite geprüfte Vorhaben sind die Basisgesundheitsprogramme in Nepal (I-III), die einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitssituation der Bevölkerung leisten sollen. Das Vorhaben ist landesweit aktiv. Das Projektziel der Vorhaben in Nepal ist es, die Versorgung der nepalesischen Bevölkerung mit essentiellen Arzneimitteln auf Primärebene zu verbessern. Das Basisgesundheitsprogramm Nepal umfasste zunächst vor allem Medikamentenlieferungen für Dorfgesundheitsposten (Sub Health Posts, SHPs), der Primärversorgungsebene des staatlichen Gesundheitssystems, und ihre Erstausrüstung mit medizinischen Ausrüstungsgegenständen.⁵³ In den späteren Phasen kam eine Ausrichtung des Programmes auf Verbesserung der Management-Kapazität der Distriktverwaltungen hinzu und entsprechende Kooperation mit der TZ, um die Nachhaltigkeit der Verbesserungen im Distrikt-Gesundheitswesen zu sichern. Diese Entwicklung hin von einer Medikamenten-Lieferung hin zu Medikamenten-Lieferung plus Trägerqualifizierung und Gesundheitsmanagement illustriert, wie aufwendig der Aufbau von Institutionen ist und wie FZ- und TZ-Instrumente ineinander greifen können. Auch in Kenia kooperiert die KfW mit der GTZ und anderen Gebern, um die Ärzt/innen und andere Anbieter/innen zu qualifizieren, die mit den o.g. NGO-Netzwerken im Gesundheitssektor zusammenarbeiten.

Zugänglichkeit, im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung, Annehmbarkeit und Empowerment

Mangelnde Medikamenten-Ausstattung der Dorfgesundheitsposten und die häufige Abwesenheit von qualifiziertem Personal werden im Vorhaben in Nepal als die Faktoren identifiziert, die die deutliche Unternutzung der bestehenden Gesundheitsdienste verursachen. Auch das Sektorstrategiepapier von 2001 sieht diese Problematik deutlich und formuliert „studies have shown time and again that only a very small percentage of the population makes use of the public health care system“.⁵⁴ Auch die KfW-Dokumentation zeigt, dass der Indikator für die Programmziel-Erreichung („Nutzung der SHPs durch die Bevölkerung:

⁵² Logframe Familienplanung II 12/1999, 1.

⁵³ KfW, Nepal, Basis-Gesundheitsprogramm 1, Abschlusskontrollbericht, 1.

⁵⁴ BMZ (2001), Key Cooperation Sector Strategy Paper. Health/Nepal, Bonn, 7.

durchschnittlich 0,5 Besuche pro Kopf“) in der gesamten Laufzeit seit 1994 nicht erfüllt wurde.

Ob es für diese Unternutzung noch weitere Gründe gibt, kann nur mit Hilfe von Feldstudien beurteilt werden. Bei einer menschenrechtlichen Ausrichtung solcher Untersuchungen sollten neben Fragen der physischen Erreichbarkeit von Gesundheitsposten auch das Geschlechterverhältnis sowie die Situation verschiedener abstammungsbasierter Gruppen beleuchtet werden. Konkret: geht die Unterversorgung der ländlichen Gebiete im Allgemeinen und bestimmter abstammungsbasierter Gruppen im Besonderen auch oder vornehmlich auf ihre soziale Zugehörigkeit zurück?⁵⁵ Sind solche mehrdimensionalen Diskriminierungen - aufgrund von Armut, Geschlecht und Abstammungsgruppe - ein Faktor für die mangelnde Nutzung? Schließlich sollte auch untersucht werden, ob die angebotenen Gesundheitsdienste für die Nutzer/innen annehmbar sind. So berichtet UNICEF, dass Gesundheitsprojekte in den peruanischen Anden über Jahre scheiterten, die hohe Müttersterblichkeit unter indigenen Frauen zu verringern, die weit über dem nationalen Durchschnitt lag. Nach intensiven Konsultationen mit den Frauen und Mitarbeiter/innen des örtlichen Gesundheitssektors ermittelte UNICEF folgende Ursachen: Neben den erheblichen Diskriminierungen indigener Frauen und sozio-kultureller Barrieren hielten auch die fehlende kulturelle Sensibilität der Mitarbeiter/innen im Gesundheitsbereich - vor allem mit Blick auf traditionelle Bräuche um die Geburt - indigene Frauen davon ab, die angebotene Geburtshilfe in Anspruch zu nehmen. Stattdessen bekamen sie ihre Kinder unter oft bedenklichen Bedingungen zu Hause.⁵⁶ Sicherlich neben einer Vielzahl anderer Faktoren, stellte sich die mangelnde Annehmbarkeit der bereitgestellten Leistungen dort also als ein wichtiger Faktor für die Unternutzung der Dienste dar. UNICEF versuchte in der Folge, dies durch eine verbesserte Ausbildung und Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen für die Rechte der Nutzer/innen in den geförderten Gesundheitseinrichtungen zu korrigieren.

Hier kann anhand der Unterlagen nicht beurteilt werden, ob diese Faktoren für das KfW-Vorhaben in Nepal Relevanz haben, entsprechend können auch keine konkreten Handlungsempfehlungen gegeben werden. Aus menschenrechtlicher Sicht und Erfahrung hängen jedoch Zugangs- bzw. Nutzungsfragen oft eng mit Fragen von (u.U. mehrdimensionalen) Diskriminierungen sowie der Annehmbarkeit der Gesundheitsangebote zusammen. Eine Überwindung von solchen sozio-kulturell verwurzelten Diskriminierungen ist langfristig nur möglich, wenn benachteiligten Gruppen ihre Diskriminierung auch als solche benennen und ihre Rechte auf gleichen Zugang zu Gesundheit (analog: Bildung, Wasser, politische und ökonomische Teilhabe) in der politischen Sphäre artikulieren können.

Weitere Aspekte

In Kenia unterstützt die KfW im Gesundheitsbereich (aber auch im Bildungsbereich) vor allem zivilgesellschaftliche Trägerstrukturen. Zivilgesellschaftliche Dienstleisterstrukturen sind menschenrechtlich zunächst unproblematisch. Sie können zu einem Problem werden, wenn zivilgesellschaftliche Träger letztlich staatlich-hoheitliche Pflichten übernehmen, ohne dass der Staat seinerseits seinen Pflichten nachkommt.

Für Kenia verzeichnet die KfW-Dokumentation, aber auch andere Quellen,⁵⁷ eine alarmierende Regression mit Blick auf den Gesundheitsstatus der Bevölkerung (zum Beispiel Erhöhung der Müttersterblichkeit, Verringerung der Durchimpfungsrate bei Kindern). Wenngleich die Zivilgesellschaft zur Umsetzung des Rechts auf Gesundheit beitragen kann, bleibt jedoch der Staat durch die Ratifikation von Menschenrechtsabkommen in der Pflicht, dieses Recht durch geeignete Politiken und Budgetallokationen insbesondere für Benachteiligte umzusetzen und den Umsetzungsstand durch realistische Benchmarks und Indikatoren zu beobachten.

⁵⁵ Hinweise auf solche Formen der mehrdimensionalen Diskriminierung als Grund für mangelnden Zugang zu Gesundheits- (aber auch Bildungs-)Angeboten liefern sowohl die Abschließenden Bemerkungen der Vertragsorgane zu Nepal (CERD 2004, CRC 2005, CEDAW 2004, CESC 2003) und der Jahresbericht der Nationalen Menschenrechtskommission von 2004: Nepalese National Human Rights Commission (2004).

⁵⁶ Zitiert nach: MacWilliams (2003), 7.

⁵⁷ Kenyan National Commission for Human Rights (2004), 80ff.

ten.⁵⁸ Dass dabei - in einem Kontext von Ressourcenknappheit und weit verbreiteter Unterversorgung - auch auf alternative Finanzierungssysteme und zivilgesellschaftliche Dienstleister-Kapazitäten zurückgegriffen wird und der öffentliche Sektor nicht die gesamte Gesundheitsversorgung übernimmt, ist menschenrechtlich unproblematisch. Die oben genannten Pflichten des Staates bleiben davon jedoch unberührt. Vor allem hat der Staat hier eine grundlegende regulatorische Schutzpflicht gegenüber der Bevölkerung in Bezug auf Dienstleistungen privater Anbieter und zwar mit Blick auf Qualität der Dienstleistung und mit Blick auf Schutz vor Diskriminierung.

Zivilgesellschaftliche Gruppen können auch Monitoring-Funktionen für das Recht auf Gesundheit wahrnehmen, wie dies aus dem Bereich der bürgerlich-politischen Rechte bekannt ist. So haben sowohl die *Kenyan National Commission for Human Rights* wie die *National Human Rights Commission in Nepal* ein Mandat und konkrete Aktivitäten im Bereich Gesundheit (und anderer wsk-Rechte). Andere Formen des Monitoring und der Rechenschaftslegung, eher auf lokaler Ebene, sind vor allem lokale Gesundheits-Budgets-Audits - der Einsatz solcher Instrumente kann vor allem im Rahmen von dezentralisierten politischen Systemen sinnvoll sein.

Empfehlungen

Die KfW sollte die strukturellen Ursachen der Unternutzung von Gesundheitsdiensten auch mit Blick auf das Recht auf Gesundheit prüfen, d.h. vor allem mit Blick auf das Nichtdiskriminierungsgebot und die Annehmbarkeit von Gesundheitsdiensten. Die KfW kann die Zivilgesellschaft als Dienstleister unterstützen, sollte aber auch auf die Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht mit Blick u.a. auf die Qualität der durch Private angebotenen Gesundheitsdienstleistungen dringen.

2.4.4 Sektor Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung (DZÖ)

Der Sektor Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung in seinen verschiedenen Ausprägungen der fiskalischen, politischen und administrativen Dezentralisierung ist nicht Gegenstand expliziter menschenrechtlicher Normen. Der spezifisch menschenrechtliche Zugang zum Thema Dezentralisierung liegt in der Frage des diskriminierungsfreien Zuganges zu von Kommunen bereitgestellten Leistungen wie Bildungs-, Gesundheits- und anderen öffentlichen Einrichtungen (vor allem Sozialpakt, Art. 2, Abs. 2⁵⁹) und der Partizipation der Bürger/innen an den entsprechenden Prozessen (Zivilpakt, Art. 25⁶⁰). Zusätzlich kann Dezentralisierung auch mit Blick auf die Durchsetzung und Verankerung der Menschenrechte äußerst relevant sein. Aufgrund der auf kommunaler Ebene bestehenden Nahverhältnisse sind die Voraussetzungen für eine dauerhafte Umsetzung menschenrechtlicher Garantien auf lokaler Ebene im Prinzip besonders günstig.⁶¹ So lässt sich aus der Perspektive der Menschenrechte fragen,

⁵⁸ Der Entwurf für den zweiten Strategieplan der kenianischen Regierung erhebt den Anspruch, einen Menschenrechtsansatz im Bereich Gesundheit zu verwirklichen: „Based on a thorough review of the experiences with the Kenya’s Health Policy Framework 1994-2010 and the efforts to implement the NHSSP I, this second strategic plan is prepared on the basis of the following design principles: First, service delivery will take human capital development and the human rights approach at the core of its interventions” (Ministry of Health 2005, i).

⁵⁹ Die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass die wsk-Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden. Darüber hinaus müssen Vertragsstaaten der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung u.a. politische Rechte, Bürgerrechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums und auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten. Siehe auch CEDAW Art. 2 und Kinderrechtskonvention Art. 2.

⁶⁰ Recht zur Teilnahme an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, auf Wahlen und auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern.

⁶¹ Damit ist der Verhältnis zwischen DZÖ und Menschenrechten ähnlich ambivalent wie das Verhältnis von DZÖ zu Demokratisierung und Krisenprävention: einerseits bietet Dezentralisierung große Potentiale, andererseits aber auch Gefahren der Konsolidierung undemokratischer lokaler Eliten und Konfliktverschärfung zwischen verschiedenen Gruppen in der Konkurrenz um lokale Macht und Ressourcen.

wie Dezentralisierung beschaffen sein sollte, um zu einer besseren Durchsetzung von Menschenrechten auf der lokalen Ebene wirksam beizutragen. Diese Frage kann hier allerdings nicht weiter verfolgt werden.⁶² Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Analyse von zwei DZÖ-Programmen der KfW in Burkina-Faso.

Vor allem beim KfW-Vorhaben in Burkina Faso wird als Oberziel die Reduzierung der Armut unter der zumeist ländlichen Bevölkerung in den jeweiligen Projektgebieten bestimmt. Das Vorhaben „Selbsthilfefonds im Osten (PFA)“ bietet Kleinkredite für Bürger/innen an, die in Selbsthilfe ihre Lebensverhältnisse verbessern wollen, wenngleich vom Finanzvolumen her Infrastrukturinvestitionen überwiegen. Das Vorhaben „Kommunale Investitionsfonds (FICOM)“ fördert die Kapazität der staatlichen Behörden, die für Dezentralisierung verantwortlich sind.

Die Konzeption der Fonds war in beiden Projekten vergleichbar: Die Fonds sind formal an einen staatlichen Träger angebunden; die Mehrheit in den für die Policy der Fonds zuständigen Gremien liegt aber bei der Zivilgesellschaft (für das Vorhaben PFA) bzw. der Selbstverwaltung (Vorhaben FICOM). Die unterstützten Gemeinden können dann einen Antrag an diesen Fond stellen, um aus Fond-Mitteln Investitionen für wirtschaftliche oder soziale Infrastrukturmaßnahmen zu tätigen (Vorhaben FICOM). Im Vorhaben „Selbsthilfefonds im Osten (PFA)“ sind die Kreditnehmer die Bürger/innen selbst. Als Indikatoren für die Erreichung des Projektzieles wird für die Kleinkredite des PFA eine 90%ige Rückzahlungsquote und das sachgerechte, nachhaltige Betreiben der durch den Fond finanzierten Einrichtungen definiert. Beide Projekte streben eine hohe Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an. Das Oberziel beider Projekte ist die Reduzierung der Armut der Bevölkerung.

Konzeption und Zielsetzung beider Vorhaben erscheinen aus menschenrechtlicher Sicht durchaus nachvollziehbar. Die Bereitstellung von Mitteln für die Kommunen oder die Bürger, aus denen Infrastrukturmaßnahmen für die Bevölkerung bzw. die Sicherung des eigenen Überlebens finanziert werden können, sind per se menschenrechtsrelevant, da sie eine der Voraussetzungen für die aktive Verwirklichung von elementaren Menschenrechten darstellen.

Zugänglichkeit

Soweit aus den vorliegenden Akten ersichtlich, sind während der Laufzeit die Fragen der Zugänglichkeit und die Sicherung der Diskriminierungsfreiheit mit Blick auf die angebotenen Leistungen aus den Fonds durchaus umstritten gewesen. Der Projektprüfungsbericht zum „Kommunalen Investitionsfonds (FICOM)“ von 1998 sieht keinerlei Regelungen vor, mit denen der Zugang zu den Fonds für besonders arme Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden soll.⁶³ Vier Jahre später formuliert der Programmprüfungsbericht von 2002, dass bei der Förderung der Erschließung von Wohn- und Gewerbeflächen durch die Gemeinde, die dann an Privatpersonen veräußert werden, besondere Sozialklauseln gelten sollen. Diese sollen sicherstellen, dass bestehende Nutzungsrechte an diesen Flächen beachtet und nach der Erschließung durch die Kommunen besonders arme Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden. Ähnliches wird mit Blick auf soziale Infrastruktureinrichtungen vorgesehen, wie Schulen und Gesundheitseinrichtungen. Auch dort soll mit Hilfe von Stipendienprogrammen und Gebührenerlassen sichergestellt werden, dass arme Bevölkerungsgruppen gleichmäßigen Zugang zu kommunal geförderten, aus dem Vorhaben finanzierten Leistungen erhalten.⁶⁴ Aus den Akten geht nicht hervor, ob und wie diese Anforderungen in Indikatoren oder vergleichbare Mechanismen der Projektzielabsicherung und -operationalisierung übersetzt wurden.

Diese Maßgaben, im Bericht als „Sozialverträglichkeit“ beschrieben, erscheinen menschenrechtlich nicht nur als überaus relevant, sondern auch als kompatibel mit dem menschenrechtlichen Prinzip, dass für die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs Maßnahmen zu treffen sind. Allerdings kommt der Projekt-Fortschrittsbericht von 2005 zu dem

⁶² Für Anregungen in diesem Bereich, siehe die Studien des International Council for Human Rights Policy (2002) und (2005).

⁶³ Projektprüfungsbericht 1998, Abs. 3.2, S. 7-8.

⁶⁴ Programmprüfungsbericht 2002, Abs. 3.32, S. 16. Auch diese Maßgaben finden sich nicht im Projektprüfungsbericht von 1998.

Schluss, dass genau diese Maßnahmen nur unzureichend durchgeführt werden, vor allem aufgrund der mangelnden finanziellen Spielräume der Kommunen, die durch staatliche Vorgaben eingeengt werden.

Eine parallele Problematik findet sich im Vorhaben „Selbsthilfefonds im Osten (PFA)“. Dort wurden keine Maßnahmen getroffen, die Zugänglichkeit von Krediten für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu garantieren. Dies mag an der Benachteiligung der Zielgruppe insgesamt liegen, die als periphere Kleinbauern mehrheitlich als benachteiligt gilt. 80% der Kreditnehmer waren Frauen,⁶⁵ so dass ein Ziel des Vorhabens, die besondere Betonung des wirtschaftlichen Empowerments von Frauen, wohl als erfüllt gelten kann. Das Kreditvolumen, das insgesamt von Frauen (im Vergleich zu Männern) in Anspruch genommen wurde, lag bei 30%. Derartige geschlechtersensible Analysen von Budgets sind ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Geschlechtergerechtigkeit.

Insgesamt kommt allerdings der Schlussbericht aus dem Jahr 2004 zu dem Ergebnis, dass die mangelnde Berücksichtigung der Zugänglichkeit der Selbsthilfefonds die Wirksamkeit des Vorhabens letztlich beeinträchtigt habe. Die Rückzahlungsquote sei im Laufe des Vorhabens gesunken, weil Kreditnehmer/innen nicht zahlungsfähig waren; Kredite für wirtschaftliche Investitionen seien vorwiegend Bessergestellten zu Gute gekommen.⁶⁶

Die Problematik in beiden Vorhaben geht auf einen zentralen entwicklungspolitischen wie menschenrechtlichen Mangel zurück: die Abwesenheit von Daten zur genauen Zusammensetzung der Zielgruppe in sozialer wie ethnischer Hinsicht. Alle Berichte betonen diesen Mangel an Daten. Im Vorhaben „Selbsthilfefonds für den Osten“ wurde daher zeitweilig sogar erwogen, auf eine Formulierung für Indikatoren für das Oberziel („Verbesserung der Einkommen der armen Bevölkerung“) zu verzichten.⁶⁷ Auch der Schlussbericht von 2004 bemängelt dies: Zwar seien durchaus gute Wirkungen durch das Vorhaben erzielt worden, doch aufgrund des Mangels an Daten und Monitoring seien diese Wirkungen nicht nachweisbar.⁶⁸

Desaggregierte und zeitnahe Daten sind damit die Voraussetzung für die Steuerung und Wirkungsanalyse von entwicklungspolitischen Vorhaben und für die menschenrechtliche Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu staatlichen Dienstleistungen.

Die Erhebung von *baseline* Daten, zureichend desaggregiert nach sozialer und (wo erforderlich und möglich) ethnischer Gruppe sowie nach Alter und Geschlecht sollte ein fester Bestandteil der Zusammenarbeit mit dem Partner sein. Die Erhöhung der Kapazität der Partner, solche Daten nachhaltig zu erheben, sollte ein eigenständiger Bestandteil aller Vorhaben im Bereich DZÖ sein. Dabei ist unbestritten, dass Primärerhebungen aufwendig sind - sie ermöglichen jedoch einen Zugewinn für Steuerung und Wirkung und können idealiter Nachbesserungen vermeiden helfen.⁶⁹

Partizipation

Ein zweiter menschenrechtlicher Aspekt betrifft die Partizipation der Bevölkerung an den Vorhaben, die vor allem im SSP zu DZÖ mit Burkina-Faso herausgestellt wird. Beide Vorhaben betonen die Notwendigkeit einer breiten Partizipation, vor allem von Frauen. Allerdings ist Partizipation in keinem der beiden Vorhaben ein Indikator für die Projektzielerreichung.

Im Vorhaben „Kommunaler Investitionsfond (FICOM)“ partizipieren die Bürger und Bürgerinnen zum einen durch die Beteiligung an kommunalen Abstimmungsprozessen, so dass Rechtsinhaber/innen direkt mit Pflichtenträgern in Kontakt kommen und - idealiter - so das Rechte-Pflichten-Modell und damit demokratische Prozesse der Entscheidungsfindung konkret miteinander einüben können.

Ein zweiter Aspekt der Partizipation betrifft eine materielle Eigenbeteiligung an den jeweiligen Maßnahmen. Eigenbeteiligung - Gebühren, Arbeitseinsätze, Materialbeschaffung - liegt in der Regel in der Größenordnung von 8-20% der bezogenen Finanzierung und ist ein wichtiger

⁶⁵ Schlussbericht 2004.

⁶⁶ Schlussbericht 2004.

⁶⁷ Projektprüfungsbericht 1999, Abs. 2.10, S. 5.

⁶⁸ Schlussbericht, 2004.

⁶⁹ Ähnliches betont die KfW mit Blick auf die Zielgruppenanalyse, KfW (2003), 11.

Aspekt für Ownership. Eigenbeteiligungen an Infrastrukturmaßnahmen sind - genauso wie Gebühren für bestimmte Dienste (v.a. Wasser, Gesundheit) - aus menschenrechtlicher Sicht nicht grundsätzlich zu verwerfen. Sie können allerdings problematisch werden, wenn ihre Erhebung, aber auch versteckte Kosten, dahingehend wirken, dass Individuen, v.a. Alte, Kranke und andere Benachteiligte, de facto ausgeschlossen werden.

Eigenbeteiligung soll in den meisten EZ-Vorhaben Nachhaltigkeit und Ownership sichern. Dazu wird meist argumentiert, so auch im Vorhaben FICOM, dass eine Eigenbeteiligung an den Kosten sicherstellt, dass nur das gefördert wird, was die Bevölkerung bzw. ihre gewählten Vertreter oder Vertreterinnen auf Gemeindeebene für relevant hält.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist zu befürworten, dass Entscheidungen über Infrastruktur-Vorhaben auf Gemeindeebene, nah an den Nutzer/innen ausgehandelt und getroffen werden. Menschenrechtlich lässt sich der u.U. für die EZ entstehende Zielkonflikt - einerseits Förderung dezentraler, legitimer Strukturen und Gremien durch Förderung von Gemeinderäten, andererseits die Notwendigkeit, Gruppen der Bevölkerung zu schützen, die sich u.U. nicht an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt haben oder beteiligen können - schwer lösen. Gegebenenfalls können partizipative, menschenrechtliche Analyseinstrumente, wie das von DFID erprobte *Participatory Rights Assessment Methodology*⁷⁰ während der Projektplanung und -durchführung helfen, etwaige konfligierende Interessen aufzudecken und gerechten Ausgleich zu schaffen.⁷¹

Empfehlung

Die KfW sollte *base line* Studien zur Erhebung desaggregierter Daten durchführen bzw. durch die Träger durchführen lassen, um langfristig die Wirkung ihrer Vorhaben für besonders benachteiligte Gruppen besser beobachten und rechtzeitig umsteuern zu können. Solche Studien sind kein Selbstzweck, sondern erhöhen auch die Kapazität von Trägern auf kommunaler Ebene.

2.4.5 Zusammenfassung zu den Sektoren

Von den untersuchten Sektoren eignen sich die Sektoren Bildung, Gesundheit und Wasser gut für eine zunehmende Menschenrechtsorientierung, da durch den wsk-Pakt, die entsprechenden *General Comments*, internationale Konferenzbeschlüsse und die nationale Rechtsprechung die normativen Grundlagen gut ausgearbeitet sind. Dies gilt nicht im gleichen Maße für den Sektor DZÖ. Dort wiederum ließen sich, aufgrund der Beschaffenheit des Sektors, vermehrt menschenrechtsrelevante Themen und Vorhaben einbauen, ganz im Sinne der Menschenrechtsförderung, die ja ein Instrument der Menschenrechtsarbeit in der EZ bleibt.

Eine Menschenrechtsorientierung in den o.g. Sektoren sollte nicht als Ablösung des bestehenden Zielsystems verstanden werden (dies wäre ein Menschenrechtsansatz im Sinne des *UN Common Understanding*), sondern eine Ergänzung und ein weiteres Instrumentarium im Rahmen der Armutsbekämpfung, in der neben der nachhaltigen Reduzierung von Einkommensarmut auch eine Überwindung von sozialer Exklusion und das Empowerment von Armen und benachteiligten Gruppen angestrebt wird. Diese Zielsetzung wird durch eine Menschenrechtsorientierung verstärkt.

Allgemein ergeben sich aus der Diskussion der Sektoren folgende Ansatzpunkte für die KfW:

- Priorisierung von Maßnahmen unter Berücksichtigung der staatlichen Minimalverpflichtungen einer Umsetzung der Menschenrechte ohne Zeitverzug;
- Unterstützung der Partner bei der Entwicklung von Politiken, die die progressive Verwirklichung von Menschenrechten zum Ziel haben;
- Nachhaltiger Fokus auf benachteiligte Gruppen durch Erhebung desaggregierter Daten und Stärkung der Partner im Bereich Bevölkerungs- und Sozialstatistik;
- Absicherung dieses Fokus' durch angepasste (i.d.R. bereits bestehende) Instrumente (sozialverträgliche Gebühren bzw. Gebührenerlasse, Stipendienprogramme, alterna-

⁷⁰ Vgl. dazu Crawford (2005).

⁷¹ Die Relevanz der divergierenden Interessen in Zielgruppen wird auch im Leitfaden zur Zielgruppenanalyse immer wieder herausgehoben, KfW (2003).

tive Finanzierungsmodelle etc.), Monitoring von bestehenden Indikatoren, Benchmarks oder Auflagen, anhand von Haushaltsbudget-Analysen;

- Unterstützung der Zivilgesellschaft als Dienstleister und in ihrer Kapazität, von Pflichtenträgern Rechenschaft einzufordern;
- Unterstützung der Bevölkerung bzw. verschiedener Gruppen der Bevölkerung (Frauen, Kinder, benachteiligte Gruppen) als Rechtsinhaber/innen und in ihrer Kapazität, von Pflichtenträgern Rechenschaft einzufordern und somit zum eigenen Empowerment beizutragen.

2.5 Aus- und Fortbildung

Die überwiegende Zahl der Interviewpartner/innen berichtete, dass sie mit dem Thema Menschenrechte in der Aus- und Fortbildung kaum in Kontakt gekommen sei, im Unterschied zu Themen wie Gender und auch Krisenprävention in jüngster Zeit. Das Wissen auf diesem Gebiet sei sehr begrenzt. Dieser Befund gilt auch für die anderen Durchführungsorganisationen und für Mitarbeitende im BMZ.

Grundsätzlich steht die Fortbildung für EZ-Mitarbeiter im Bereich Menschenrechte vor einem Dilemma: Bei einer starken Orientierung an den Anwender/innen stellt sich, wie bei der hier vorliegenden Analyse heraus, dass viele Vorhaben und viele Mitarbeitende der EZ in Teilbereichen bereits menschenrechtsorientiert arbeiten, ohne dies als solches zu benennen. Menschenrechtliche Methoden und Inhalte erscheinen dann den Teilnehmenden als redundant. Wird in einer Fortbildung hingegen weniger auf die Berufspraxis der Fortbildungsteilnehmenden abgestellt, erscheinen ihnen Menschenrechte als zu abstrakt und damit als irrelevant. Inhaltlich muss jede Aus- und Fortbildung zwischen diesen beiden Klippen von Redundanz und Irrelevanz navigieren. Sie muss herausstellen, welchen Mehrwert für die konkrete Projektarbeit oder die Steuerung derselben eine Menschenrechtsorientierung haben kann und wie eine solche Menschenrechtsorientierung beschaffen sein kann.

Empfehlungen

Die Aus- und Fortbildung muss sowohl die Steuerungs- wie die Arbeitsebene ansprechen und durch entsprechende Anforderungen an Einzelvorhaben, aber auch durch politische Steuerung und fachliche Unterstützung des BMZ begleitet sein.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, dass für KfW-Mitarbeitende keine separaten menschenrechtlichen Fortbildungen entwickelt werden, sondern Menschenrechte in bestehende Fortbildungen zu Sektoren, Methoden und Querschnittsthemen integriert werden.

Mit Blick auf Querschnittsthemen bieten sich v.a. die Bereiche Gender, Methoden/Inhalte von Armutsreduzierung, aber auch Krisenprävention an. Das Querschnittsthema Diskriminierung des Geschlechts könnte um andere Formen der Diskriminierung ergänzt werden; Fortbildung zu Armutsreduzierung (PRSP, pro-poor growth) könnten um menschenrechtliche Analysemethoden ergänzt werden. Im Bereich Krisenprävention könnte ein Modul zu Menschenrechten ergänzt werden. Mit Blick auf Methoden sollten menschenrechtliche Analyse- und Arbeitswerkzeuge zentral in der Ausbildung zur Zielgruppenanalyse sein.

Parallel zu diesem Prozess müssten die entsprechenden Leitfäden von der KfW überarbeitet werden.

Mit Blick auf Menschenrechtsorientierung einzelner Sektoren sollte die KfW Gelegenheiten zur Fortbildung in konkreten Arbeitsprozessen suchen und zu diesem Zweck mit dem BMZ und anderen DOs kooperieren, wie es z.B. derzeit im Rahmen der Erstellung eines neuen SK Gesundheit bereits geschieht. Zu überarbeitende Länderkonzepte sind ein weiterer Ansatzpunkt, praxisrelevante und zielführende Veranstaltungen zu den Menschenrechtsaspekten im jeweiligen Sektor durchzuführen.

Die KfW sollte in einzelnen Vorhaben eine zunehmende Menschenrechtsorientierung erproben, ggf. unter Zuhilfenahme von externer Beratung. Erfahrungen können als *best practices* in den Fortbildungsprozess eingespeist werden. Vorhaben in den Pilotländern eignen sich dafür am besten.

Für KfW-Mitarbeitende müssen die wichtigsten Informationen über das menschenrechtliche System nutzerrelevant organisiert werden. Dazu kann auf das SV „Menschenrechte umsetzen“ zurückgegriffen werden. Die entsprechenden Produkte müssen innerhalb der KfW erworben und verteilt werden.

3 Empfehlungen

3.1 Geschäftspolitische Ebene

- Relevanz des Themas Menschenrechte für die FZ

Grundsätzlich ergeben sich für die KfW folgende Optionen:

1) In der KfW-Arbeit werden von Zeit zu Zeit einzelne Projekte mit stark menschenrechtlicher Ausrichtung durchgeführt. Bereits im Planungsprozess bilden dann menschenrechtliche Zielsetzungen den Schwerpunkt, Evaluierungskriterien werden entsprechend festgelegt.

2) Die KfW entscheidet sich in *Pilotländern* für eine stärkere Berücksichtigung von Menschenrechten. Dies ist sowohl im Bereich der bürgerlich-politischen Rechte (Governance, DZÖ) wie im Bereich der wsk-Rechte möglich. Sinnvollerweise sollte ein solcher Schritt zunächst mit solchen Partnern geschehen, die menschenrechtlichen Perspektiven gegenüber aufgeschlossen sind. In laufenden Vorhaben bzw. bei zukünftigen Vorprüfungen wird analysiert, wie die menschenrechtliche und die fachlich-sektorspezifische Perspektive in einem konkreten Vorhaben sinnvoll und effizient miteinander verzahnt werden können. Dieses Vorgehen ermöglicht es der KfW, mit Menschenrechten als einem Teil des Zielsystems zunächst einmal konkrete Erfahrungen zu sammeln und *best practices* zu entwickeln.

3) In Abstimmung mit dem BMZ entscheidet sich die KfW in ihrer Sektorpolitik für die stärkere Orientierung an Menschenrechten oder auch für die Adaptation eines Menschenrechtsansatzes. Hier bieten sich besonders die Bereiche Ernährungssicherung/Landwirtschaft, Bildung und Gesundheit an, da diese menschenrechtlich bereits intensiv bearbeitet wurden. Mit diesem Vorgehen erweitert die KfW ihr fachliches Engagement in dem jeweiligen Sektor und sammelt konkrete und weit reichende Erfahrungen, in welcher Weise die stärkere Umsetzung von Menschenrechten in diesen Sektoren zu den Oberzielen der EZ (Armutssenkung, MDGs) beitragen kann.

Insgesamt eignet sich FZ für explizite Menschenrechtsprojekte genauso gut wie jedes andere Instrument der EZ. Die KfW sollte eine Menschenrechtsorientierung bzw. einen Menschenrechtsansatz als zusätzliche und unterstützende strategische Linie ihrer Geschäftspolitik verfolgen. Der internationale Menschenrechtsschutz wäre dann Teil des entwicklungspolitischen Strategierahmens im Rahmen der Armutsreduzierung und der Auswahl der Sektoren und Vorhaben, nicht aber das einzige dominante Konzept, das allein alle Entscheidungen über das KfW-Engagement determiniert. Das bedeutet: Die KfW kann und sollte (1) ihre Vorhaben im Kerngeschäft stärker menschenrechtlich orientieren, ohne sich von einer EZ-Organisation zu einer Menschenrechtsorganisation wandeln zu müssen, und (2) verstärkt Menschenrechtsprojekte wie in Burkina Faso durchführen.

Dabei muss BMZ die politischen Signale setzen. Vom BMZ sind die angemessenen Instrumente - Länderkonzepte und Sektorstrategiepapiere etc. - bereitzustellen, die menschenrechtlich auszurichten sind. Insgesamt muss das BMZ eine verstärkte menschenrechtliche Ausrichtung mit dem Partner aushandeln.

Die KfW ihrerseits sollte im Verhältnis zum BMZ eine aktive Rolle einnehmen, beraten und Interessen an möglichen Projekt- und Programmschwerpunkten diskutieren, etc.

- Auswahl von Projektländern

De facto ist eine stärkere Menschenrechtsorientierung der EZ leichter mit solchen Partnerländern zu erproben und zu verstetigen, die nicht zu den sog. *poor performers* gehören. Aus Sicht der Menschenrechte ist aber gerade die Förderung der Menschenrechte in solchen *poor performing* Staaten äußerst wichtig. In jedem Fall sollten mit Blick auf *poor performers* auch andere Instrumente eingesetzt werden, nämlich politischer Dialog, Koordination unter den Gebern, Memoranda of Understanding etc.

- Verantwortung innerhalb der KfW bei der Umsetzung der Empfehlungen: Organisations-ebenen

In der KfW gibt es die Unterscheidung zwischen Projekt- und Länderverantwortlichen, auch wenn als Folge der Reorganisation Länderverantwortliche auch Sektorverantwortung tragen. Bei einigen Gesprächspartnern gab es die Neigung, das Thema Menschenrechte als ein politisches Thema eher den Länderverantwortlichen und im Grunde dem BMZ als primärem Akteur zuzuweisen. Um ein gemeinsames Verständnis für eine Menschenrechtsorientierung bzw. -ansatz in der Arbeit der KfW zu entwickeln, wäre es wichtig zu klären, von welcher KfW-Ebene primär Signale im Bereich Menschenrechte zu erwarten sind.

- Politikdialog

Der Politikdialog wird vom BMZ geführt, auch mit Beteiligung der KfW. Die Dialoge könnten so strukturiert werden, dass sie stärker als bisher der Einschätzung der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen durch das Partnerland dienen. Die KfW könnte aus dieser und zusätzlichen Quellen ein Gesamtbild ableiten, welche neuen Komponenten in bestehenden Projekten bzw. Portfolioanpassung und Neuvorhaben aufgegriffen werden können. Dies setzt jedoch einen starken und vielleicht sogar stärkeren Schwerpunkt auf die Frage der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen voraus als dies zurzeit der Fall ist. Entsprechend wichtig ist eine gemeinsame, aktive Vorbereitung des geplanten Dialogs in Deutschland.

3.2 Projektebene

- Länderanalysen

Die KfW braucht für eine fachlich angemessene Projektbearbeitung Länderanalysen mit differenzierten Daten zur Menschenrechtslage. Die bisherigen Länderanalysen werden dem in der Regel nicht gerecht. Daher sollte man durch externe Beratung - z.B. für Pilotländer - den entsprechenden Informationsbedarf sicherstellen. Analysen/Beobachtungen sollten politische, bürgerliche Rechte, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfassen.

Darüber hinaus sollten bestehende Instrumente wie sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Kurzanalysen menschenrechtlich geschärft und Instrumente entwickelt werden, mit denen flexibel auf Krisen bei der Verletzung von politischen und bürgerlichen wie wsk-Rechten reagiert werden kann. Dazu ist eine enge Verzahnung mit der Krisenfrühwarnung und enge Kooperation mit Botschaften vor Ort erforderlich.

- Prüfung der Menschenrechtsverträglichkeit

Im KfW-Zielgruppenleitfaden ist der Gedanke der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung für große Infrastruktur-Vorhaben bereits gut verankert. Die entsprechenden OECD-DAC/Weltbank-Standards könnten leicht um eine direkte Referenz auf menschenrechtliche Verpflichtungen ergänzt werden, wie dies der Leitfaden mit Blick auf indigene Gruppen bereits tut. Die Relevanz einer solchen Referenz liegt vor allem auch darin, dass damit Verträglichkeitsprüfungen nicht mehr nur entwicklungspolitisch, sondern menschenrechtlich legitimiert werden könnten und so für alle Beteiligten der Rechtscharakter von Menschenrechtsverträglichkeit deutlich wird. Insgesamt könnte die KfW dieses Instrument ausbauen. Vorbilder gibt es vom Norwegischen Entwicklungsdienst (NORAD 2001), und auch große transnationale Unternehmen wie BP bedienen sich dieses Instrumentes.

- Zielgruppenanalyse

Der Leitfaden zur Zielgruppenanalyse sollte an zentralen Stellen um menschenrechtliche Referenzen und Standards ergänzt werden. Darüber hinaus könnte das Thema Menschenrechte als ein eigenes Querschnittsthema im Leitfaden behandelt werden (analog zu Krisenprävention, gender). Weitergehend wäre das Nutzen des gender mainstreaming Prozesses eine Möglichkeit, den Diskriminierungsschutz grundsätzlich zu verankern, also mit Blick auf andere verwundbare Gruppen.

Eine explizite menschenrechtliche Ausrichtung der FZ erfordert eine Veränderung der Vorstellung, in welcher Kapazität die Bevölkerung, aber auch die Partner von der EZ angesprochen werden. Von der bislang dominanten Vorstellung „Zielgruppe-Träger/Partner“ würde sich dies in Richtung auf „Rechtsinhaber/innen - Pflichtenträger“ verschieben. Eine solche Orientierung würde die grundlegende Überarbeitung des Leitfadens zur Zielgruppenanalyse notwendig machen und sollte zunächst in der Praxis erprobt werden.

3.3 Sektorebene

Allgemein lassen sich folgende Ansatzpunkte für die KfW nennen:

- Priorisierung von Maßnahmen unter Berücksichtigung der staatlichen Minimalverpflichtungen einer Umsetzung der Menschenrechte ohne Zeitverzug;
- Unterstützung der Partner bei der Entwicklung von Politiken, die die progressive Verwirklichung von Menschenrechten zum Ziel haben;
- Nachhaltiger Fokus auf benachteiligte Gruppen durch Erhebung desaggregierter Daten und Stärkung der Partner im Bereich Bevölkerungs- und Sozialstatistik;
- Absicherung dieses Fokus' durch angepasste (i.d.R. bereits bestehende) Instrumente (sozialverträgliche Gebühren bzw. Gebührenerlasse, Stipendienprogramme, alternative Finanzierungsmodelle etc.), Monitoring von bestehenden Indikatoren, Benchmarks oder Auflagen, anhand von Haushaltsbudget-Analysen;
- Unterstützung der Zivilgesellschaft als Dienstleister und in ihrer Kapazität, von Pflichtenträgern Rechenschaft einzufordern;
- Unterstützung der Bevölkerung bzw. verschiedener Gruppen der Bevölkerung (Frauen, Kinder, benachteiligte Gruppen) als Rechtsinhaber/innen und in ihrer Kapazität, von Pflichtenträgern Rechenschaft einzufordern und somit zum eigenen Empowerment beizutragen.

- Sektor Wasser

Bei der Priorisierung von bestimmten Regionen bzw. Förderbereichen sollte durch den Partner kontrolliert werden, dass es zu keiner Schlechterstellung anderer Regionen bzw. Versorgung in anderen Bereichen kommt. Die KfW sollte die Partner bzw. auch die Zivilgesellschaft dabei unterstützen, entsprechende Monitoring-Systeme zu entwickeln.

Partizipation sollte als Zielindikator vereinbart werden bzw. durch funktionale Äquivalente abgesichert werden. Partizipation sollte auch mit Blick auf Empowerment gestaltet werden. Dazu gehört die systematische Information der Bevölkerung nicht nur mit Blick auf die Relevanz sauberen Trinkwassers und Ressourcenschonung, sondern auch mit dem Blick auf ihren Status als Rechtsinhaber/-innen von Wasser.

Die Gebührenbelastung armer Haushalte sollte konsequent kontrolliert werden und ggf. sollten Anpassungen für besonders arme Haushalte getroffen werden.

- Sektor Bildung

Für die Zugänglichkeit des Bildungssystems sollte die KfW spezielle Indikatoren entwickeln. Diese müssen regionale Einschulungsraten mit den Einschulungsraten von besonders benachteiligten Gruppen in Bezug setzen. Die KfW sollte die Partizipation von Kindern gezielt fördern und Kinder verstärkt in ihrer Rolle als Rechtsträger/innen ansprechen. Dazu sollte vor allem die Kooperation mit lokalen CBOs gesucht werden. Eltern sollte die KfW in ihrer Rolle als Pflichtenträger/innen vis-à-vis ihren Kindern und als Rechtsinhaber/innen vis-à-vis dem Bildungssystem ansprechen, damit Bildungsrechte benachteiligter Bevölkerungsgruppen ein Teil der lokalen, kommunalen und nationalen politischen Agenda werden können und so zum Empowerment beitragen. Monitoring des Rechts auf Bildung durch Staat und Zivilgesellschaft sollte von der KfW gefördert werden, so dass die Kapazität der Partner zur Führung differenzierter Bildungsstatistiken erhöht wird.

- Sektor Gesundheit

Die KfW sollte die strukturellen Ursachen von Unternutzung von Gesundheitsdiensten auch mit Blick auf das Recht auf Gesundheit prüfen, d.h. vor allem mit Blick auf das Nichtdiskriminierungsgebot und die Annehmbarkeit von Gesundheitsdiensten. Die KfW kann die Zivilgesellschaft als Dienstleister unterstützen, sollte aber auch auf die Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht mit Blick u.a. auf die Qualität der durch Private angebotenen Gesundheitsdienstleistungen dringen.

- Sektor Dezentralisierung/öffentliche Verwaltung (DZÖ)

Die KfW sollte *base line* Studien zur Erhebung desaggregierter Daten durchführen bzw. durch die Träger durchführen lassen, um langfristig die Wirkung ihrer Vorhaben für besonders benachteiligte Gruppen besser beobachten und rechtzeitig umsteuern zu können. Solche Studien sind kein Selbstzweck, sondern erhöhen auch die Kapazität von Trägern auf kommunaler Ebene.

3.4 Aus- und Fortbildung

Die Aus- und Fortbildung muss sowohl die Steuerungs- wie die Arbeitsebene ansprechen und durch entsprechende Anforderungen an Einzelvorhaben, aber auch durch politische Steuerung und fachliche Unterstützung des BMZ begleitet sein.

Grundsätzlich erscheint es als sinnvoll, dass für KfW-Mitarbeitende keine separaten menschenrechtlichen Fortbildungen entwickelt werden, sondern Menschenrechte in bestehende Fortbildungen zu Sektoren, Methoden und Querschnittsthemen integriert werden.

Mit Blick auf Querschnittsthemen bieten sich v.a. die Bereiche Gender, Methoden/Inhalte von Armutsreduzierung, aber auch Krisenprävention an. Das Querschnittsthema Diskriminierung des Geschlechts könnte um andere Formen der Diskriminierung ergänzt werden; Fortbildung zu Armutsreduzierung (PRSP, pro-poor growth) könnten um menschenrechtliche Analysemethoden ergänzt werden. Im Bereich Krisenprävention könnte ein Modul zu Menschenrechten ergänzt werden. Mit Blick auf Methoden sollten menschenrechtliche Analyse- und Arbeitswerkzeuge zentral in der Ausbildung zur Zielgruppenanalyse sein.

Parallel zu diesem Prozess müssten die entsprechenden Leitfäden von der KfW überarbeitet werden.

Mit Blick auf Menschenrechtsorientierung einzelner Sektoren sollte die KfW Gelegenheiten zur Fortbildung in konkreten Arbeitsprozessen suchen und zu diesem Zweck mit dem BMZ und anderen DOs kooperieren, wie es z.B. derzeit im Rahmen der Erstellung eines neuen SK Gesundheit bereits geschieht. Zu überarbeitende Länderkonzepte sind ein weiterer Ansatzpunkt, praxisrelevante und zielführende Veranstaltungen zu den Menschenrechtsaspekten im jeweiligen Sektor durchzuführen.

Die KfW sollte in einzelnen Vorhaben eine zunehmende Menschenrechtsorientierung erproben, ggf. unter Zuhilfenahme von externer Beratung. Erfahrungen können als best practices in den Fortbildungsprozess eingespeist werden. Vorhaben in den Pilotländern eignen sich dafür am besten.

Für KfW-Mitarbeitende müssen die wichtigsten Informationen über das menschenrechtliche System nutzerrelevant organisiert werden. Dazu kann auf das SV „Menschenrechte umsetzen“ zurückgegriffen werden. Die entsprechenden Produkte müssen innerhalb der KfW erworben und verteilt werden.

Weiterführende Literatur

Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte

- Alston, Philip 2005, Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals, in: Human Rights Quarterly, Bd. 27, Nr. 3, S. 755-829
- Andreassen, Anders Bård/ Sano, Hans-Otto 2004, What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment, Oslo: Norwegian Centre for Human Rights
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) 2004, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn
- Cooke, Bill/ Kothari, Uma (Hrsg.) 2001: Participation: The New Tyranny? London: ZED Books.
- Crawford, Sheena 2005, Lessons Learned Guide. www.swan.ac.uk/cds/research/PRAssMalawi.htm
- Darrow, Mac/ Tomás, Amparo 2005, Power, Capture and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation, in: Human Rights Quarterly, Bd. 27, Nr. 2, S. 471-538
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA/Schweiz) 2004, Integrating Human Rights and Poverty Reduction, Bern
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2005, Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden
- GTZ (Hrsg.) 2004, Menschenrechte in der Internationalen Zusammenarbeit, Eschborn
- Jonsson, Urban 2003, A Human Rights Approach to Development Programming, UNICEF (Kenia)
- Krause, Matthias 2005, Versorgung der Armen mit Infrastruktur: Bedeutung von Governance, in: Nord-Süd-aktuell, 2. Quartal, S. 204-210
- Lingnau, Hildegard 2005, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Perspektiven eines Menschenrechtsansatzes in der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik, in: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden, S. 89-106
- Lingnau, Hildegard 2004, Menschenrechtsansatz für die deutsche EZ. Studie im Auftrag des BMZ, Bonn: DIE
- McKay, Andy/ Polly Vizard 2005, Human Rights and Poverty Reduction: Rights and economic growth: Inevitable conflict or "common ground", Overseas Development Institute
- MacWilliams, Patricia 2003, An Introduction to the Concept of Rights Based Approach to Development: A Paper for InterAction, Washington.
- Marks, Stephen 2003, The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches, www.hsph.harvard.edu/xfbcenter/FXBC-WP18-Marks.pdf
- Mosse, David 2005, Power Relations and Poverty Reduction. In: Alsop, Ruth (Hg.). Power Rights, and Poverty: Concepts and Connections. The World Bank
- NORAD 2001, Handbook in Human Rights Assessment. State Obligations Awareness and Empowerment, Oslo
- Nyamu-Musembi, Celestine/Cornwall, Andrea 2004, What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies, Brighton/Sussex: Institute of Development Studies
- Piron, Laure-Hélène/ O'Neil, Tammiee 2005, GOVNET Human Rights and Development Study. A Synthesis and Analysis of Donor Experiences with Human Rights-Based Approaches to Development and Integration Human Rights into Development Programming, Overseas Development Institute (ODI), London

- Seidensticker, Frauke Lisa 2005, Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies: An Example of Follow-Up at the National Level by National Human Rights Institutions, Berlin
- Tomaševski, Katarina 1989, Development Aid and Human Rights, New York
- UN Hochkommissariat für Menschenrechte (Hrsg.) 2002, Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, Genf. www.unhchr.ch/developmentpoverty-final.html
- Uvin, Peter 2004: Human Rights and Development, Bloomfield: Kumarian Press
- The World Bank 2005, The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development and Civil Society. http://www.worldbank.org/ieg/cbdcdd/documents/report/cbdcdd_complete_report.pdf

Länderbezogenes Material

- CEDAW 2004, Concluding comments: Nepal. 13.1.2004, http://www.bayefsky.com/./pdf/nepal_t4_cedaw_30.pdf
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) 2005, Listening to the poor? Housing Rights in Nairobi, Kenya. Fact Finding Mission to Nairobi, Kenya
- CERD 2004, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Nepal. 28.04.2004. http://www.bayefsky.com/./pdf/nepal_t4_cerd_64.pdf
- CESCR 2003, Concluding observations of the Committee on Social, Economic and Cultural rights: Nepal. http://www.bayefsky.com/./html/nepal_t4_cescr.php
- CRC 2005, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Nepal, 3.6.2005. http://www.bayefsky.com/./pdf/nepal_t4_crc_39.pdf.
- GTZ 2004a, National Monitoring of Sustainable Poverty Reduction Strategies (PRSPs). Country Strategy Kenya, Eschborn
- Hijab, Nadia/ van Weerelt, Patrick/ Mac Darrow 2003, Human Rights Programme Review Report to UNDP BiH, HURIST Mission Team 12 - 30 May 2003, Report discussed, revised, and finalized June - August 2003 www.undp.org/governance/docshurist/3-1-hrprogrammame-review-sept03.doc
- Kenya Human Rights Commission 2004, The State of Human Rights Report 2003 - 2004. Nairobi
- Ministry of Health 2005, The second national health sector strategic plan of Kenya (NHSSP II 2005-10) Reversing the trends. Draft, Nairobi
- Nepalese National Human Rights Commission 2004, Annual Report 2004, Kathmandu. http://www.nhrcnepal.org/publication/doc/reports/Annual_Report_English_2004.pdf
- Republic of Kenya 2004, Investment Programme for the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003-2007, o.O. www.imf.org
- UN 2003, United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Kenya 2004-2008, Nairobi
- UNDP 2004, Nepal Human Development Report 2004. Empowerment und Poverty Reduction, Katmandu

BMZ, KfW-Materialien

- BMZ 2001, Städtische und ländliche Trinkwasserversorgung. Schwerpunktstrategiepapier, Entwurf, Bonn
- BMZ 2004a, Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007, Bonn
- BMZ 2004b, Kenia Länderbericht, Bonn
- BMZ 2004c, Kenia Länderkonzept, Bonn

BMZ 2005, Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn

KfW 2002, Prüfleitfaden Trinkwasser, Frankfurt/Main

KfW 2003, Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse in der FZ, Frankfurt/Main

KfW 2004a, Investieren trägt Früchte. Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern 2004, Frankfurt/Main

KfW 2004b, Menschenrechte, Frankfurt/Main

KfW 2004c, Nachhaltigkeit im Kontext der Schlussprüfungen von FZ-Vorhaben im Bildungssektor, Frankfurt/Main

KfW 2004d, Förderung des Bildungssektors. Frankfurt/Main

KfW 2004e, Siedlungswasserwirtschaft. Frankfurt/Main

KfW o.J., Leitfaden zur Beurteilung entwicklungspolitischer Ziele. Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung, Frankfurt/Main

KfW o.J., Prüfungsleitfaden Bewässerungslandwirtschaft, Frankfurt/Main

KfW o.J., Prüfungsleitfaden Gesundheit, Frankfurt/Main

KfW o.J., Prüfungsleitfaden Grundbildung, Frankfurt/Main

KfW o.J., Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Frankfurt/Main

KfW o.J., Programmprüfungsbericht Ländlicher Wegebau in der Provinz Bokeo, Frankfurt/Main

Gender

Friedrich-Ebert-Stiftung 2003, Practising gender. The Tool Book, Bonn

Gould, Carol C. 2002, Conceptualizing Women's Human Rights, Florenz

GTZ 1995, Gender-Differenzierung im Projektzyklus. Hinweise zur Planung, Monitoring und Evaluierung, Eschborn

KfW 2002, Die Förderung der Gleichberechtigung in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mit Entwicklungsländern, Frankfurt/Main

DAC/OECD 1998a, DAC Guidelines on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation, Paris

DAC/OECD 1998b, Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality, Paris

Painter, Genevieve R. 2004, Gender, the Millennium Development Goals, and Human Rights in the context of the 2005 review processes. Report for the Gender and Development Network. www.choike.org/documentos/mdg_women2004.pdf

UN 2005, Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz, Beijing, 4.-15. September 1995, www.un.org/Depts/german/conf/beijing/beij_bericht.html#top (auszugsweise Übersetzung des Dokuments A/CONF.177/20 vom 17. Oktober 1995)

Weltbank, Engendering Development - Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice, Washington, D.C. 2001

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte: allgemein

o. A., Economic Rights 2005, Conceptual, Measurement, and Policy Issues. October 27-29, 2005, Conference, Konover Auditorium, Thomas J. Dodd Research Center, www.humanrights.uconn.edu/conf_2005.htm#abstracts

Expert Meeting on Human Rights Indicators, 10 - 13 March 2005 in Åbo, Finland www.abo.fi/institut/imr//Seminars//

FIAN (FoodFirst International Information and Action Network) 2005a, Annual Report 2004, Heidelberg

FIAN 2005b, The Human Right to Food in Guatemala, Heidelberg

- Krennerich, Michael/ Stamminger, Priska 2004, Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte: Die Interpretation ist nicht beliebig! Nürnberg
www.menschenrechte.org/beitraege/WSK/wsk003.pdf
- Tomás, Amparo 2003, A human rights approach to development, UNDP Nepal
www.crin.org/docs/resources/publications/hrbap/RBA_training_UNDP_primer.doc
- Windfuhr, Michael 2000, Economic, Social and Cultural Rights and Development Cooperation, Ms.

Menschenrecht auf Nahrung

- Alston, Philip/ Tomaševski, Katarina (Hrsg.) 1984, The right to food, Utrecht
- Castro, José de 1973, Geopolitik des Hungers, Frankfurt/Main
- FAO 2004, Intergovernmental Working Group for the elaboration of a set of voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, Monitoring the implementation of the right to adequate food, Draft information paper, Rom
- FAO 2005, Voluntary Guidelines on the Progressive Implementation of the Right to Adequate Food, Rom
- Künnemann, Rolf 2002, The right to adequate food: violations related to its minimum core content, in: Chapman, Audrey/ Russell, Sage (eds.), Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights, Antwerpen, S. 161-183
- Oshaug, Arne / Eide, Wenche Barth 2003, The long process of giving content to an economic, social and cultural right: twenty-five years with the case of the right to adequate food, in: Morten Bergsmo (Hrsg.), Human rights and criminal justice for the downtrodden: Essays in honour of Asbjorn Eide, Leiden, S. 325-369
- Reimann, Carsten 2000, Ernährungssicherung im Völkerrecht. Der Menschenrechtsansatz und seine Ergänzungsmöglichkeiten angesichts der Welthungerproblematik, Stuttgart u.a.
- United Nations 1989, Right to adequate food as a human right, New York: Human rights study series no. 1, United Nations publications (Sales No. E.89.XIV.2)
- Ziegler, Jean 2005, The right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler (UN doc. E/CN.4/2005/47)

Menschenrecht auf Wasser

- Cahill, Amanda 2005, "The human right to water - a right of unique status": the legal status and normative content of the right to water, in: International Journal of Human Rights 9, S. 389-410
- Filmer-Wilson, Emilie 2005, The Human Rights-Based Approach to Development: The Right To Water, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Bd. 23, Nr. 2, S. 213-241
- Salman, M.A. Salman/ McInerney-Lankford, Siobhán 2004, The human right to water, World Bank (Hrsg.), Washington, D,C,
- World Health Organization 2003, The right to water, Geneva

Menschenrecht auf Bildung

- Brock-Utne, Birgit 2003, Whose Education for All? The Recolonization of the African Mind, New York/London
- Tomaševski, Katarina 2003, Education denied. Costs and Remedies, London
- UNESCO 2005, Education for All. The Quality Imperative, EFA Global Monitoring Report 2005, Paris
- Muñoz Villalobos, Vernor 2005, The right to education. Report submitted by the Special Rapporteur on the right to education (UN doc. E/CN.4/2005/50)

Menschenrecht auf Gesundheit

Chapman, Audrey R. 2002, Core obligations of the right to health, in: Chapman, Audrey/ Russell, Sage (Hrsg.), Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights, Antwerpen, S. 185-214

Hunt, Paul 2004, Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. 8.10.2004 (UN doc. A/59/422)

Hunt, Paul 2005, Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (UN doc. E/CN.4/2005/51)

Toebes, Birgit 2001, The right to health, in: Eide, Asbjørn/ Krause, Catarina/ Rosas, Allan (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, Doordrecht, S. 169-190

WHO 2005, Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies (April 2005, WHO/ETH/HDP/05.1 Draft)

Sektor DZÖ

International Council on Human Rights Policy (ICHRP) 2002, Local Rule: Decentralisation and Human Rights. http://www.ichrp.org/paper_files/116_p_01.pdf

International Council on Human Rights Policy (ICHRP) 2005, Local Government and Human Rights: Doing good services. www.ichrp.org/paper_files/124_p_01.pdf

Anlage 1: KfW-Terms of Reference

Frankfurt, 19.04.2005

Portfolioanalyse der KfW Entwicklungsbank auf Menschenrechtsrelevanz

Terms of Reference für das Deutsche Institut für Menschenrechte

Hintergrund:

Der internationale Menschenrechtsschutz ist in einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge und Erklärungen internationaler Organisationen kodifiziert. Die Menschenrechte stellen eine gemeinsame Normenbasis der Staaten dar. Auf der internationalen Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 wurde diese Universalität der Menschenrechte betont. Die Menschenrechte sind ein umfassendes Normensystem, das eine Vielzahl von Lebensbereichen betrifft und inhaltliche Vorgaben für staatliches Handeln formuliert. Hierzu gehören *bürgerliche und politische Rechte* sowie *wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*.

Die Menschenrechte sind eine zentrale normative Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Entwicklungspolitische Konzepte wie die Millenniumsentwicklungsziele, Good Governance oder Partizipative Entwicklung beruhen auf menschenrechtlichen Normen. Der Entwicklungsprozess zielt auf die Verwirklichung der Menschenrechte.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat 2004 mit dem Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte (MAP) die Bedeutung der Menschenrechte für die deutsche EZ betont. Die Bundesregierung insgesamt veröffentlicht regelmäßig einen Bericht über ihre Menschenrechtspolitik, der auch die EZ umfasst.

Der MAP enthält politische Visionen, die der konkreten Ausgestaltung bedürfen und stellt kein neues Zielsystem für die deutsche Entwicklungspolitik dar, sondern ist als Schärfung bei der MDG-Umsetzung unter Berücksichtigung der Prinzipien Empowerment, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verstehen.

Ziel:

Zentrale Frage ist es, inwieweit der Menschenrechtsansatz bereits in laufenden FZ-Vorhaben verwirklicht ist bzw. wie dieser in Zukunft stärker in die Planung und Umsetzung unserer Vorhaben eingebracht werden kann. Als ein Schritt in diese Richtung ist die KfW daran interessiert vom Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) einen unabhängigen Blick auf bisherige FZ-Vorhaben und die Arbeit der KfW aus dem Blickwinkel der Menschenrechtsrelevanz zu erhalten. Dabei geht es nicht um die Beurteilung von Einzelprojekten, sondern um eine grobe Gesamtbeurteilung im Hinblick auf die Frage inwieweit die Durchsetzung der Menschenrechte im Projektdesign bisher berücksichtigt wurde und die Identifizierung von Grundlinien entlang derer die Projektarbeit sich weiter entwickeln sollte, um das Thema Menschenrechte als Querschnittsthema in der deutschen FZ besser zu verankern. Einzelvorhaben einer Stichprobe sind in diesem Sinne Anschauungsmaterial, um übergeordnete Erkenntnisse abzuleiten.

Auftragnehmer:

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)

Aufgabenstellung:

- Auswahl der Länder, Schwerpunkte und der exemplarischen Einzelvorhaben in enger Abstimmung mit der KfW. Hierbei sollen möglichst die beiden Pilotländer für die Umsetzung des MAP, Guatemala und Kenia, berücksichtigt werden.
- Erste exemplarische Portfolioüberprüfung in fünf Ländern (Sub-Sahara-Afrika, Lateinamerika, Asien, Mittelmeer und Naher Osten; hierunter möglichst Guatemala und Kenia) und mindestens drei Schwerpunkten (vorrangig DZÖ, Wasser, Gesundheit, Bildung) anhand von Aktenstudium und Interviews mit KfW-Mitarbeitern. Insgesamt sollten möglichst 10-15 Vorhaben untersucht werden.

- Grobe Analyse inwieweit der Menschenrechtsansatz (bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) in prozeduraler und materieller Hinsicht bereits in laufenden FZ-Vorhaben verwirklicht ist.
- Ableitung von Grundorientierungen bzw. auch von konkreten Vorschlägen, wie Menschenrechtsrelevanz in Zukunft stärker in die Planungs-, Durchführungs- und Steuerungsprozesse von FZ-Vorhaben eingebracht werden kann.
- Allgemeine Vorschläge wie das FZ-Portfolio in den einzelnen Schwerpunkten im Hinblick auf Integration des Menschenrechtsansatzes weiterentwickelt werden kann.
- Aufzeigen von Fortbildungsbedarf für Mitarbeiter der FZ.
- Abschließendes Fachgespräch mit BMZ, GTZ und dem SV Menschenrechte, in dem die Ergebnisse vorgestellt und diskutiert werden.

Dauer:

12 Honorartage (hiervon je ein Tag für Briefing und Debriefing in der KfW) (gestreckt über drei Monate im Zeitraum Juli bis Oktober 2005)

Bericht:

- Bericht in deutscher Sprache in drei Exemplaren (zuzüglich als Dateiversion):
- Darstellung der wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen;
- Aufzeigen von Handlungsbedarf und Vorschläge für mögliches weiteres Vorgehen;
- Der Bericht sollte möglichst nicht mehr als 25 Seiten (zuzüglich Anlagen) umfassen.

Anlage 2: Auswahl der Vorhaben

Land	Vorhaben	BMZ-Nr.
Guatemala	• Ländliche Primarschulbildung - PRONADE II	2000 65 623
	• Ländliche Primarschulbildung - PRONADE III	
	• Sozialinvestitionsfonds-Programm (FIS) II	2001 65 837 1998 66 732
Kenia	• Kleinbewässerung Mt. Kenya	1999 66 466
	• Abwasserentsorgung Eldoret	1994 65 899
	• Wasserversorgung Nyeri	1998 66 666
	• Familienplanung II	1999 65 955
	• Sektorprogramm reproduktive Gesundheit 2 (AP)	2003 66 104
	• Förderung der Primarschulbildung in städtischen Armutsgebieten	
Burkina Faso	• Menschenrechte/Bekämpfung von Kinderarbeit/-handel	2003 66 161
	• Kommunalen Investitionsfonds II	1998 67 193
	• Förderung kommunaler Infrastruktur III	2001 66 322
	• Selbsthilfefonds im Osten II	1999 65 385
	• Selbsthilfefonds im Osten III	2001 66 330
	• Ländliche Wasserversorgung im Osten (Inv. + BM)	2003 66 179 / 2004 70 583
	• Ländliche Wasserversorgung Boucle du Mouhoun (Inv. + BM)	1999 65 419 / 2002 70 017
Laos	• Ländliche Infrastruktur	2002 65 025
Nepal	• Basisgesundheitsprogramm II	1999 65 104
	• Basisgesundheitsprogramm III	2004 65 971
	• Distriktgesundheit	2002 65 959
Bosnien-Herzegovina	• Wasserversorgung Kakanj	2000 40 675
	• Städtische Wasserversorgung Una-Sana	2002 65 876
	• Mikrokreditprogramm Region Srebrenica	2003 65 734