

# FASTENOPFERKONZEPT

**menschenrechte** | human rights based approach



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>KONTEXT UND THEMATIK</b> .....	<b>1</b>
2.1	Begrifflichkeiten .....	1
2.2	Herausforderungen .....	2
2.3	Menschenrechtsbezüge in der Arbeit des Fastenopfers .....	3
2.3.1	Kampagnenarbeit.....	4
2.3.2	Programm- und Projektarbeit .....	4
2.3.3	Advocacy & Lobbying .....	4
<b>3</b>	<b>GRUNDPOSITIONEN UND PRINZIPIEN IN DER FASTENOPFER-ARBEIT</b> .....	<b>5</b>
3.1	Grundpositionen des Fastenopfers.....	5
3.1.1	Option für die Armen .....	5
3.1.2	Kampf gegen die Armut.....	5
3.1.3	Einsatz für die Menschenrechte als kirchlicher Auftrag.....	5
3.2	Prinzipien in der Menschenrechtsarbeit des Fastenopfers .....	6
3.2.1	Die PANEL-Prinzipien .....	6
3.2.2	Einbezug der duty-bearers.....	7
<b>4</b>	<b>VORGEHEN DES FASTENOPFERS</b> .....	<b>7</b>
4.1	Stärken und Schwächen eines Human Rights Based Approach .....	7
4.1.1	Stärken .....	7
4.1.2	Schwächen.....	8
4.2	Anwendung des Human Rights Based Approach .....	9
4.2.1	Allgemein .....	9
4.2.2	Programm- und Projektarbeit .....	9
<b>5</b>	<b>HANDLUNGSLEITLINIEN FÜR DIE UMSETZUNG</b> .....	<b>10</b>
5.1	Fastenopfer allgemein .....	10
5.2	Kampagnenarbeit .....	11
5.3	Programm- und Projektarbeit.....	11
5.4	Advocacy und Lobbying.....	11
<b>6</b>	<b>HINWEIS ZUR WERKZEUGKISTE</b> .....	<b>12</b>

## 1 Einleitung

Im „Fastenopfer-Konzept Menschenrechte“ legt das Fastenopfer das Verhältnis seiner Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit zu den Menschenrechten fest und definiert einen *Human Rights Based Approach* als Bezugsrahmen für seine verschiedenen Arbeitsebenen. Das Konzept ist eine Orientierungshilfe dafür, wie der Menschenrechtsbezug in der Öffentlichkeitsarbeit, in der Projekt- und Programmarbeit und in der entwicklungspolitischen Advocacy- und Lobbyarbeit des Fastenopfers hergestellt werden soll.

Zu diesem Zweck setzt sich das Konzept mit den folgenden Punkten auseinander:

- Kontext und Thematik
  - Begrifflichkeiten
  - Herausforderungen
  - Menschenrechtsbezüge in der Arbeit des Fastenopfers
- Grundpositionen und Prinzipien in der Fastenopfer-Arbeit
  - Grundpositionen des Fastenopfers
  - Prinzipien in der Menschenrechtsarbeit des Fastenopfers
- Vorgehen des Fastenopfers
  - Stärken und Schwächen eines *Human Rights Based Approach*
  - Anwendung des *Human Rights Based Approach*
- Handlungsleitlinien für die Umsetzung

Das Konzept wurde am 25. April 2007 von der Geschäftsleitung genehmigt.

## 2 Kontext und Thematik

### 2.1 Begrifflichkeiten

Das Fastenopfer versteht unter Menschenrechten: Die Gesamtheit der Rechte wie sie international in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den sieben spezifischen Menschenrechtskonventionen<sup>1</sup> festgelegt wurde.

---

<sup>1</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965), Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979), Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984), Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989), Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990). Die sogenannten Menschenrechte der dritten Generation (Kollektive Menschenrechte) sind nicht Teil der internationalen Vereinbarungen, da sie bis anhin nicht von genug Staaten ratifiziert wurden.

Das Fastenopfer versteht unter Menschenrechtsarbeit: Jede Tätigkeit in der Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit sowie der Öffentlichkeitsarbeit, die der Förderung, der Durchsetzung, der Ausübung und Sicherung von Menschenrechten dienlich ist und durch einen konkreten Bezug auf die Menschenrechte begründet und explizit gemacht wird.

Das Fastenopfer versteht unter Human Rights Based Approach: Ein konzeptioneller Ansatz, der auf den geltenden internationalen menschenrechtlichen Standards und Prinzipien<sup>2</sup> basiert und diese auf allen Ebenen der Entwicklungs- und Pastoralzusammenarbeit und auf allen Stufen der Entwicklungsprozesse zu operationalisieren und umzusetzen sucht.

Die Entscheidung für dieses Konzept gründet sowohl im Leitbild des Fastenopfers, in der katholischen Soziallehre wie in den allgemeinen Bestrebungen der Entwicklungsarbeit, diese menschenrechtskonform auszurichten:

- Das **Leitbild** des Fastenopfers hebt das Engagement für Frieden und Gerechtigkeit hervor und definiert die Überwindung von Ungerechtigkeit als Kampf gegen die Armut mittels einer „menschengerechten und nachhaltigen“ Entwicklung: „Ganzheitliche Entwicklung, wie sie das Fastenopfer versteht, setzt bei den Ursachen an und fordert zur Veränderung ungerechter Strukturen heraus.“ Aus dem Engagement gegen Ungerechtigkeit ergibt sich der Rechtsbezug, wie ihn ein *Human Rights Based Approach* ermöglicht, als logische Konsequenz.
- In der **katholischen Soziallehre**, insbesondere in der Enzyklika „Pacem in terris“ (1963), werden die Menschenrechte als Grundlage eines fried- und würdevollen Zusammenlebens zwischen den Menschen beschrieben, „Rechte, die deswegen allgemein, unverletzlich und unveränderlich sind, weil sie unmittelbar aus der Würde der menschlichen Person entspringen.“<sup>3</sup> Der Text entfaltet systematisch die Menschenrechte und deklariert sie als grundsätzliche Bedingung eines friedvollen Zusammenlebens. Seitdem sind die Menschenrechte unabdingbarer Bestandteil der kirchlichen Sozialverkündung.<sup>4</sup>
- Die Diskussionen und Dokumentationen anderer, internationaler (UNDP), staatlicher (DEZA, GTZ) oder nichtstaatlicher (Misereor, Helvetas) **Entwicklungsorganisations** dienen ebenfalls als Bezugspunkte. Die Menschenrechtsarbeit ist angewiesen auf eine grösstmögliche Vernetzung und eine gemeinsame Weiterführung der Diskussionen und Ansätze, um auf möglichst vielen Ebenen etwas bewirken zu können.

## 2.2 Herausforderungen

Mit Beginn der 90er Jahre lässt sich eine zunehmende Konvergenz zwischen Menschenrechts- und Entwicklungsdiskurs feststellen. Die Welt-Menschenrechtskonferenz in Wien verwies 1993 ausdrücklich darauf, dass sich Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung gegenseitig bedingen<sup>5</sup>. Und auch der UNO-Millenniumsgipfel (2000) bezog sich bei der Festlegung der acht globalen Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*) explizit auf die Menschenrechte und auf das Recht auf Entwicklung<sup>6</sup>. Zur globalen

---

<sup>2</sup> Vgl. Kpt.3.2.

<sup>3</sup> Pacem in terris. In: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands: *Texte zur katholischen Soziallehre*, Ketteler Verlag, Köln 1989, S. 321, Art.145.

<sup>4</sup> Vgl. F.Wolfinger : *Die Religionen und die Menschenrechte*, Don Bosco Verlag, München 2000, S. 23.

<sup>5</sup> Vgl. [www.ohchr.org/english/law/vienna.htm](http://www.ohchr.org/english/law/vienna.htm)

<sup>6</sup> Vgl. Art.24 der *Millenniums Declaration*. [www.ohchr.org/english/law/millennium.htm](http://www.ohchr.org/english/law/millennium.htm)

Durchsetzung vor allem der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte wurde der Entwicklung und der Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmend unentbehrliche Rolle zugesprochen. Im Zentrum der gemeinsamen Zielsetzungen von Menschenrechts- und Entwicklungszusammenarbeit steht die Armutsbekämpfung, wobei Armut in einem ganzheitlichen Verständnis als Resultat von Diskriminierung, Ausschluss und *disempowerment* begriffen wird und somit als Verletzung von Rechten, wie sie die internationalen Menschenrechtskonventionen festhalten. Armut ist demzufolge Ursache und Resultat von Menschenrechtsverletzungen zugleich.

Als Konsequenz aus dieser Einsicht in die menschenrechtliche Dimension der Entwicklungsarbeit wurden auf verschiedener Ebene Ansätze einer auf den Menschenrechten basierenden Entwicklungs-*policy* entworfen. Um zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen, legten die UNO-Organisationen 2003 Richtlinien und Prinzipien fest, welchen ein solcher Ansatz entsprechen sollte.<sup>7</sup> Dieses *common understanding* dient heute allgemein als Referenz bei der Ausarbeitung eines *Human Rights Based Approach*:

- Jede Entwicklungszusammenarbeit (*programms, policies and technical assistance*) soll die Durchsetzung der Menschenrechte fördern
- Menschenrechtsstandards und -prinzipien sollen der Entwicklungszusammenarbeit in allen Sektoren und in allen Phasen der Prozesse als Leitlinien dienen
- Entwicklungszusammenarbeit soll dazu beitragen, die Verantwortungsträger/innen (*duty-bearers*) in der Fähigkeit, ihre Verpflichtungen wahrzunehmen, und die Rechtsträger/innen (*right-holders*) in der Fähigkeit, ihre Rechte einzufordern, stärken.

Das gemeinsame Verständnis eines *Human Rights Based Approach* – heute von allen Organisationen als Basis für die Ausarbeitung eines eigenen Ansatzes zitiert – postuliert, die Menschenrechte als systematische Bezugsgrößen für sämtliche Tätigkeiten in der Entwicklungsarbeit einzusetzen. Der *Human Rights Based Approach* geht damit über einen eigentlichen Entwicklungsansatz hinaus. Er legt nicht fest, wie Entwicklungsarbeit konkret erfolgen soll, er bringt aber eine Änderung in deren Bezugsrahmen, eine Änderung auf ideeller Ebene also. Mit einem *Human Rights Based Approach* zu arbeiten, bedeutet, einen menschenrechtlichen Bezugsrahmen zu implementieren, der als Referenz neben anderen Bezugsrahmen auf allen Ebenen der Organisation Gültigkeit erlangt. Diese Herausforderung nimmt das Fastenopfer mit dem vorliegenden Konzept an.

### 2.3 Menschenrechtsbezüge in der Arbeit des Fastenopfers

Der Bezugsrahmen für die Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit des Fastenopfers war bis Ende der 90er Jahre weitgehend ein biblisch-theologischer und sozialetischer, das heisst das Fastenopfer begründete und motivierte seine Arbeit religiös und mit seiner Zugehörigkeit zur katholischen Kirche. Seit Anfang des neuen Jahrzehnts wurde in der Arbeit des Fastenopfers aber immer häufiger zusätzlich ein Bezug auf die Menschenrechte hergestellt, und dies auf allen Ebenen seiner Tätigkeiten (Kampagnenarbeit, Programm- und Projektarbeit, *Advocacy* und *Lobbying*). Stellvertretend für eine Vielfalt anderer Beispiele von Menschenrechtsbezügen seien hier aufgeführt:

---

<sup>7</sup> [www.undp.org/governance/docs/HR\\_Guides\\_CommonUnderstanding.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf)

### 2.3.1 Kampagnenarbeit

Von 1986 – 1988 waren die Menschenrechte während drei Jahren Thema der ökumenischen Kampagne. Mit der Thematisierung über drei Jahre hinweg wurde den Menschenrechten viel Platz eingeräumt. Das Thema wurde dabei aber wie andere Themen der 80er und 90er Jahre (Frieden, Armut, Frauen, etc.) als ein Feld unter anderen behandelt und nicht als Bezugsrahmen für die Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen. Erst 2003 wurde im Rahmen der Kampagne über Kommunikation ein Bezug auf konkrete Menschenrechte hergestellt (durch den Verweis auf die Artikel 19 und 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Seit da haben alle Kampagnen in ihrer theoretischen Begründung neben der hauptsächlich, theologischen Sicht auf die jeweilige Problematik auch einen – mehr oder weniger direkten – menschenrechtlichen Bezug.

### 2.3.2 Programm- und Projektarbeit

Das Landesprogramm Kolumbien weist sowohl auf der Ebene des Programms (*Eje 2: Democracia, Paz y Derechos Humanos*) wie auf der Ebene der Projekte eine klare Ausrichtung auf die Menschenrechtsarbeit aus. Die entsprechenden Projekte zielen dabei in den meisten Fällen auf eine direkte Menschenrechtsarbeit, das heisst sie unterstützen Partnerorganisationen, die sich spezifisch für die Durchsetzung der Menschenrechte einsetzen. In Kolumbien beteiligt sich das Fastenopfer zudem an einem durch ein Konsortium von verschiedenen Hilfswerken und Akteur/innen der schweizerischen Zivilgesellschaft getragenen und vorwiegend durch die Politische Abteilung IV des Eidgenössischen Departements des Äusseren (EDA) finanzierten Friedensprogramm, das sich ebenfalls auf Menschenrechte bezieht.

### 2.3.3 Advocacy & Lobbying

Im Rahmen eines Positionspapiers zu den *Millennium Development Goals*<sup>8</sup> der CIDSE engagierte sich das Fastenopfer dafür, dass dem Prozess zur Erreichung der Millenniumsziele mehr Bedeutung beigemessen wird, damit nicht nur die Ziele erreicht, sondern während des Prozesses auch die Menschenrechte der Betroffenen garantiert werden.

Die Menschenrechtsbezüge in der Arbeit des Fastenopfers bestanden – auf allen Ebenen – schon vor der Verabschiedung dieses Konzepts in grosser Zahl. Diese Bezüge blieben aber meist noch generell, unsystematisch und begrifflich unklar. Als konkrete Referenzgrössen wurden die einzelnen Menschenrechte kaum jemals herbeigezogen.

Das Fastenopfer leistete mit seiner Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit aber immer schon sehr konkrete Hilfestellungen bei der Befähigung und Stärkung von Basisgruppen und -bewegungen und damit in allen seinen Tätigkeitsfeldern eine menschenrechtsrelevante Arbeit. Mit dem *Human Rights Based Approach* systematisiert das Fastenopfer diese Arbeit, stellt regelmässig die Bezüge auf die konkreten Menschenrechte her und hebt deren Bedeutung hervor. Das Fastenopfer stellt seinem ursprünglichen Bezugsrahmen einen menschenrechtlichen als Ergänzung und Erweiterung zur Seite und verhilft seinem Wirken zu der Objektivität, die sich mit einem *Human Rights Based Approach* und seinem Bezug auf einen normativen Rahmen gewinnen lässt. Die Menschenrechte kreieren objektive Ansprüche und Verpflichtungen, die nicht mehr einer subjektiven Wahrnehmung oder Deutung entsprechen, sondern legalen Normen. Ausgangspunkt von Entwicklungsprozessen

---

<sup>8</sup> CIDSE-Caritas Internationalis Position Paper: More than a Numbers Game. Ensuring that the Millennium Development Goals address Structural Injustice, 2005.

sind also nicht mehr allein die Bedürfnisse oder Notwendigkeiten der Betroffenen, sondern ihre Rechte, so wie sie international anerkannt wurden. Und die Begründung und Motivation für Hilfeleistungen in der Fastenopfer-Arbeit basieren nicht mehr ausschliesslich auf religiösen, das heisst ethisch-moralischen Idealen, sondern auf den Rechtsansprüchen der Zielgruppen, denen zu entsprechen das Fastenopfer als Pflicht anerkennt.

### **3 Grundpositionen und Prinzipien in der Fastenopfer-Arbeit**

#### **3.1 Grundpositionen des Fastenopfers**

##### **3.1.1 Option für die Armen**

Mit der im Zentrum kirchlicher Entwicklungsarbeit stehenden „Option für die Armen“ sucht das Fastenopfer in seiner Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit die am meisten benachteiligten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu erreichen und deren Position zu stärken. Es sind diejenigen, deren Rechte innerhalb eines häufig schon durch Armut benachteiligten Umfelds am wenigsten respektiert und realisiert werden. Um die Situation dieser Bevölkerungsgruppen verbessern zu können, ist es in der konkreten Arbeit unerlässlich, die Machtverhältnisse zu analysieren und auch die anderen relevanten Akteur/innen mit einzubeziehen. Wenn das Fastenopfer von einem Rechtsanspruch der marginalisierten Gruppen ausgeht, muss es diesen Anspruch im Kontext der Verhältnisse, die die Realisierung des Rechts verhindern, begreifen.

##### **3.1.2 Kampf gegen die Armut**

Armut wird heute in der Entwicklungsarbeit – nicht zuletzt dank des zentraleren Stellenwerts der Menschenrechte im Entwicklungsdiskurs – als Problem verstanden, das über die ökonomische Prekarität hinausgeht. Armut umfasst alle Formen von fehlender und verhinderter Entwicklung und wird damit als Resultat von Diskriminierung, Ausschluss und *disempowerment* begriffen. Dementsprechend versteht das Fastenopfer unter Armutsbekämpfung ein Vorgehen, das die betroffenen Menschen in kollektive Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse zurückführt, ihnen einen grösseren Handlungsspielraum und mehr Optionen zur Problemlösung ermöglicht und sie befähigt, ihre spirituellen und materiellen Ressourcen zu nutzen, um ihre Lebenssituation zu verbessern.

##### **3.1.3 Einsatz für die Menschenrechte als kirchlicher Auftrag**

Der Einsatz für die Menschenrechte ist heute, dank einer seit dem Zweiten Vatikanischen Konzil erfolgten kontinuierlichen Annäherung der katholischen Kirche an die Menschenrechte und deren Einbeziehung in die theoretischen Grundlagen der Soziallehre, ein Auftrag kirchlicher Entwicklungsarbeit. Durch seine Option für die am meisten Benachteiligten, sein Engagement in der Armutsbekämpfung und seine pastorale Zusammenarbeit fördert das Fastenopfer Werte und Haltungen, die den Menschenrechten entsprechen. Diese Werte und Haltungen gilt es auf allen Ebenen der Arbeit, sowohl innerhalb der Organisation wie im Dialog und der Zusammenarbeit mit den Partner/innen zum Ausdruck zu bringen. Mit seiner Entwicklungs- und Pastoralzusammenarbeit leistet das Fastenopfer so einen wichtigen Beitrag an das globale Bestreben um die Durchsetzung der Menschenrechte für alle Menschen.

## 3.2 Prinzipien in der Menschenrechtsarbeit des Fastenopfers

### 3.2.1 Die PANEL-Prinzipien

Der *Human Rights Based Approach* bezieht sich auf zwei Referenzgrößen: erstens die internationalen menschenrechtlichen Standards und zweitens die unten stehenden Prinzipien. Unter menschenrechtlichen Standards werden die internationalen Menschenrechtsverträge verstanden, unter Prinzipien die international für den *Human Rights Based Approach* festgelegten folgenden fünf PANEL-Grundsätze:

- **Participation.** Gemeint ist eine aktive, freie und sinnvolle Teilnahme auf den verschiedenen Stufen eines Entwicklungsprozesses. Es geht darum, sowohl *right-holders* wie *duty-bearers* einzubeziehen. *Right-holder* ist das menschliche Individuum mit seinen unveräusserbaren Rechten. *Duty-bearer* ist der Staat und seine auf allen Ebenen tätigen Instanzen.
- **Accountability.** In Bezug auf die Zielsetzung von Entwicklungsprozessen müssen auch die Verpflichtungen verdeutlicht werden. Wo ein Rechtsanspruch besteht, ist immer auch eine entsprechende Pflicht vorhanden. Es gilt immer zu Beginn und im Verlauf eines Prozesses zu analysieren, wieso ein Recht nicht garantiert bzw. wieso eine Pflicht nicht erfüllt wird.
- **Non-discrimination, Equality and Attention to vulnerable groups.** Die am stärksten benachteiligten Gruppen müssen identifiziert werden, um entsprechende Verbesserungsstrategien zu entwickeln. Die Durchsetzung der Rechte von „vulnerablen“ Gruppen verlangt nach spezifischen Mitteln, einer „positiven Diskriminierung“, da trotz der postulierten Gleichheit der Menschen solche Gruppen bei der Durchsetzung ihrer Rechte bevorzugt werden müssen, um die gleichen Chancen zu erhalten wie die nicht benachteiligten.
- **Empowerment.** Die Kapazitäten der *right-holders*, ihre Rechte einzufordern und auszuüben, müssen vergrößert werden.
- **Linkages to HR-Standards, progressive realisation of rights and non-retrogression.** Die Menschenrechts-Standards bilden den Rahmen für die Entwicklungsstrategien, Menschenrechte sollen durch die Entwicklung eine progressive Realisierung erfahren und dadurch Rückschritte verhindert werden.

Durch die Verabschiedung eines *Human Rights Based Approach* übernimmt das Fastenopfer die PANEL-Prinzipien als unerlässliche Mindestanforderungen für seine Programm- und Projektarbeit. Die PANEL-Prinzipien machen deutlich, dass der *Human Rights Based Approach* bestehende Kriterien und Richtgrößen in der Entwicklungsarbeit nicht ersetzt, sondern ergänzt. Partizipation, *accountability*, positive Diskriminierung oder *empowerment* sind Konzepte, die in der Entwicklungsarbeit seit Jahren erfolgreich angewandt werden. Durch den *Human Rights Based Approach* werden sie als Mindestanforderung aber systematisiert, der Einbezug der zuständigen staatlichen Akteur/innen wird gefördert und der Bezug auf die Menschenrechts-Standards konsequent durchgeführt.

Als Grundsätze primär für die Umsetzung von Entwicklungsprogrammen und -projekten konzipiert, werden die PANEL-Prinzipien, da wo es Sinn macht (*accountability*, *non-discrimination* und *attention to vulnerable groups*, *linkages to HR-Standards*), auch konsequent in der Kampagnen- und der *Advocacy- & Lobby-Arbeit* umgesetzt.

### 3.2.2 Einbezug der *duty-bearers*

Durch die PANEL-Prinzipien werden die Kompetenzen sowohl der *right-holders* wie der *duty-bearers* sukzessiv gestärkt. Der regelmässige Einbezug der *duty-bearers* in die Projektarbeit ist für ein Hilfswerk, das vorwiegend auf der *grassroots*-Ebene mit Basisgemeinden, -gruppen und -bewegungen zusammenarbeitet und zudem häufig in Regionen tätig ist, wo staatliche Strukturen schwach entwickelt sind, nicht selbstverständlich. Um nicht Zwänge zu schaffen, die den Handlungsspielraum verkleinern, statt ihn zu vergrössern, kann ein flexibles Vorgehen sinnvoll sein:

- Der Einbezug von *right-holders* und *duty-bearers* muss nicht zeitgleich geschehen, es kann durchaus Sinn machen, zuerst die *right-holders* soweit zu befähigen, dass sie in der Lage sind, sich mit staatlichen Akteur/innen auf einen Rechtsdialog einzulassen. Oder umgekehrt die *duty-bearers* zuerst soweit zu sensibilisieren, dass sie fähig sind, sich mit einer schon gut organisierten Basisbewegung an einen Tisch zu setzen. Die längerfristige Planung sollte aber auf den Einbezug von beiden Seiten hinzielen.
- In einem Land, in dem der Staat teilweise oder gänzlich funktionsunfähig ist, bleibt der Einbezug der *duty-bearers* auf unbestimmte Zeit theoretisch. Es ist aber trotzdem nötig, die Befähigung der *right-holders* immer im Hinblick auf ihre Rechte gegenüber dem Staat und auf dessen Verpflichtung hin auszurichten. Kommt es später zu einem Prozess des *nation building*, können die menschenrechtlichen Ansprüche der Zivilgesellschaft von Anfang an geltend gemacht werden.
- Um eine grösstmögliche Wirkung zu erzielen, ist es von Vorteil, die Zusammenarbeit mit anderen Akteur/innen, die auf anderen Ebenen ansetzen, zu suchen. Parallele Programme auf allen drei Ebenen<sup>9</sup> ermöglichen eine gegenseitige Hilfestellung über einen regelmässigen Austausch. Der Druck auf dem *top-level* kann den Spielraum für die unteren Ebenen in den oft zentral und hierarchisch strukturierten Staaten entscheidend vergrössern.

## 4 Vorgehen des Fastenopfers

### 4.1 Stärken und Schwächen eines Human Rights Based Approach

Jeder Ansatz bringt Vorteile, mit denen sich seine Anwendung rechtfertigt, und weist Schwächen auf, die erkannt und möglichst minimiert werden müssen. Die Stärken und Schwächen eines Ansatzes ergeben sich teilweise erst aus dem Kontext, in dem er angewandt wird, das heisst was sich in einem bestimmten Kontext als Stärke erweist, kann in einem anderen von Nachteil sein.

#### 4.1.1 Stärken

- Mit seinem Bezug auf einen rechtlichen, normativen Rahmen verhilft der *Human Rights Based Approach* der Entwicklungsarbeit zu mehr Objektivität und ermöglicht damit eine rationalere Argumentation für Entwicklung.

---

<sup>9</sup> *Grassroots-, middle-range- und top-level*. Vgl. die für die Friedensförderung von J.P.Lederach entworfene Pyramide. Zum Bsp.: [crinfo.beyondintractability.org/images/aha/actors\\_and\\_approaches-complete.gif](http://crinfo.beyondintractability.org/images/aha/actors_and_approaches-complete.gif)

- Mit dem *Human Rights Based Approach* rücken Entwicklungsprozesse näher an die Menschen. Von ihrem Recht ausgehend nehmen die Betroffenen diese Prozesse eher als die ihren wahr und nicht als von aussen konzipierte Modelle. Auf der Basis eines gemeinsamen Rechtsbezugs ist es einfacher, einen Konsens zwischen Nord- und Südpartnern sowie zwischen *right-holders* und *duty-bearers* herzustellen, da dieser gemeinsame Bezug zu mehr gegenseitigem Verständnis und Akzeptanz führt.
- Der Bezug auf ein juristisches System durch den *Human Rights Based Approach* führt zu weniger politischer Implikation in den Verhandlungen über Entwicklung und dadurch auch zu einer grösseren Transparenz.
- Durch die Anwendung der PANEL-Prinzipien werden marginalisierte und „vulnerable“ Gruppen konsequent einbezogen. Dieser Einbezug führt zu einem anderen Verantwortungs- und gestärkten Selbstbewusstsein der *right-holders* und damit auch zu einer grösseren Nachhaltigkeit in den Prozessen.
- Der systematische Verweis auf die Rechte kann sich als Konflikt mindernd herausstellen.
- Die Menschenrechtssprache des *Human Rights Based Approach* kann sich ebenfalls als Vorteil für eine Geberorganisationen im Kontext ihres Umfeldes herausstellen, sowohl was die Rechtfertigung der Arbeit, wie die Kampagnenführung und das *fund raising* angeht.

#### 4.1.2 Schwächen

- Trotz des holistischen Anspruchs der Menschenrechte sind die einzelnen Artikel oft vage formuliert und lassen Spielraum für Interpretation und Umsetzung. Der *Human Rights Based Approach* offeriert keinen *operational blueprint* für die Entwicklungszusammenarbeit. Wie die Entwicklung erfolgen muss, wird durch einen *Human Rights Based Approach* nicht definiert.
- Die Vagheit in der Formulierung der Menschenrechte hinterlässt (gerade im Bereich der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte) Lücken, so dass das Ableiten von gewissen „Rechten“ eine Sache der Interpretation bleibt. Wird juristisch argumentiert, begibt man sich womöglich auf unsicheres, weil interpretierbares Terrain. In rechtlich umstrittenen Fällen ist eine politisch oder ethisch begründete Forderung wahrscheinlich nützlicher.
- Trotz dieser Vagheit sind die Menschenrechte als Rechte absolut gesetzt: der Rechtsanspruch besteht für jede/n und zwar ab Inkrafttretung der entsprechenden internationalen Vereinbarung. Dieser absolute Anspruch widerspricht der progressiven Entwicklung in der konkreten Arbeit. Jede operationelle Umsetzung zwingt zur Prioritätensetzung und damit zu zeitlichen Zurückstufungen in der Zielerreichung.
- Der Bezug auf Rechte und auf ein Rechtssystem wird von den *right-holders* möglicherweise nicht in jedem Fall positiv aufgefasst. Eventuell wurden Rechtssysteme als Unterdrückungsinstrumente in den Händen der herrschenden Klasse erfahren oder sie stehen im Widerspruch zu traditionellen Gemeinschaftsrechten, so dass andere Strategien als der starre Bezug auf ein abstraktes Rechtssystem von Nöten sind, um zum Beispiel marginalisierte Gruppen zu stärken.
- Der Bezug auf die Menschenrechte und vor allem auf die Einklagbarkeit dieser Rechte kann in Widerspruch stehen zu Bemühungen der Friedensförderung in einem konfliktiven Umfeld.

- Menschenrechte sind entweder erfüllt oder nicht und lassen sich nicht wie Entwicklungsprozesse mit Indikatoren auf den Stand ihrer Umsetzung hin prüfen. Die Erfüllung eines Rechts bleibt zudem immer Gegenstand der Interpretation. Eine quantitative Aussage über den Grad der Erfüllung eines solchen Rechts macht demnach keinen Sinn.

## 4.2 Anwendung des Human Rights Based Approach

Das Fastenopfer strebt eine Anwendung des *Human Rights Based Approach* an, mit der sich die Vorteile des Ansatzes möglichst optimieren, die Nachteile jedoch verringern lassen.

### 4.2.1 Allgemein

- Der normative Rahmen, der sich durch den *Human Rights Based Approach* gewinnen lässt, muss auf allen Ebenen in der Entwicklungs- und Pastoralzusammenarbeit (Kampagnenarbeit, Programm- und Projektarbeit, *Advocacy* und *Lobbying*) implementiert werden und der Bezug auf die Menschenrechte auf jeder Ebene ein expliziter sein (wo sinnvoll, gemäss Einschränkungen unter 4.1), unter Nennung des jeweiligen Rechts und der Referenzverträge sowie deren Relevanz. Die Menschenrechte werden nicht temporär, sondern als neuer Bezugsrahmen installiert und dieser wird sukzessive in den Grundlegendokumenten des Fastenopfers verankert.
- Der Bezugsrahmen der Menschenrechte verdrängt nicht andere Bezugsrahmen (z.B. theologische). Diese müssen aber auf die Kompatibilität mit den Menschenrechten abgestimmt werden. Der rechtlichen Argumentation und Rechtfertigung von Entwicklungszusammenarbeit kommt durch den *Human Rights Based Approach* eine zentrale Funktion zu, sie ersetzt aber nicht die politische oder moralische Argumentation, sondern ergänzt diese.
- Alle Ebenen der Entwicklungsarbeit erfordern eine regelmässige Gender-Analyse, mit der die spezifischen Situationen von Frauen und Männern in Bezug auf ihre Menschenrechte bestimmt werden.

### 4.2.2 Programm- und Projektarbeit

- Trotz des auf Recht basierenden Bezugsrahmens muss in der Praxis der Programm- und Projektarbeit pragmatisch vorgegangen werden. Wo der Rechtsbezug auf Ablehnung bei den Partnerorganisationen oder Zielgruppen stösst oder Bemühungen der Friedensförderung entgegenläuft, muss dies analysiert und dann definiert werden, inwieweit ein solcher Bezug tatsächlich hergestellt werden soll. Der Verzicht auf die explizite Bezugnahme auf die Menschenrechte darf aber immer nur ein temporärer sein, das heisst die weiterführende Zusammenarbeit muss immer auf die spätere Gültigkeit des menschenrechtlichen Bezugsrahmens ausgerichtet sein.
- In der operationellen Planung muss festgelegt werden, wie in der Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit der Bezug auf die Menschenrechte umgesetzt wird. Da der holistische Anspruch der Menschenrechte bei der Umsetzung in der Entwicklungsarbeit nicht aufrecht erhalten werden kann, muss auf Programm- und Projektebene wenigstens definiert und begründet werden, welche Prioritäten in Bezug auf die durch die Arbeit betroffenen Menschenrechte gesetzt werden.
- Die PANEL-Prinzipien sind als Richtlinien für die Programm- und Projektarbeit verbindlich.

- In der Programm- und Projektarbeit müssen „vulnerable“ und marginalisierte Gruppen durch eine Positive Diskriminierung in ihrem Anspruch auf die Menschenrechte gestärkt und deren Durchsetzung besonders berücksichtigt werden.
- Bezüglich Monitoring wird nicht der Grad an Umsetzung der Menschenrechte gemessen, sondern der Grad an Umsetzung der PANEL-Prinzipien und der Entwicklungsaktivitäten, die in der Annahme geplant und durchgeführt wurden, die Menschenrechte der Betroffenen zu fördern. Eine qualitative Aussage über die Durchsetzung von Menschenrechten ist nicht durch Statistiken oder Indikatoren zu erreichen, sondern bloss durch eine neuerliche Interpretation aufgrund von Analysen.

Fragt man nach dem Mehrwert des *Human Rights Based Approach* für die Entwicklungszusammenarbeit, wird nach der Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen deutlich, dass dieser auf der operativen Ebene eher bescheiden ist. Was sich ändert, ist vor allem der Bezugsrahmen der Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit, eine Änderung auf ideeller Ebene also und damit eine Perspektivenänderung. Der Mehrwert des *Human Rights Based Approach* liegt entsprechend viel stärker auf der Seite der Menschenrechte, wobei das Bewusstsein, die Verbreitung und die Stärkung der Menschenrechte letztlich einen Rahmen schaffen, der wiederum den Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit förderlich ist.

Die Schwächen des *Human Rights Based Approach* oder die Beschränkung, die er in der Entwicklungsarbeit in gewissen Kontexten erfährt, raten zu einem undogmatischen Gebrauch dieses Ansatzes. Trotz konsequenter theoretischer Festlegung müssen Ausnahmen in der Praxis erlaubt sein, die verhindern helfen, dass sich der Ansatz negativ auf die Entwicklungsprozesse auswirkt.

## 5 Handlungsleitlinien für die Umsetzung

### 5.1 Fastenopfer allgemein

- Das Fastenopfer implementiert die Menschenrechte als Bezugsrahmen zusätzlich zu seinem bestehenden Bezugsrahmen. Neue Grundlagendokumente, Konzepte und sonstige für die Entwicklungsarbeit wichtige theoretische Festlegungen verweisen auf ihre menschenrechtliche Relevanz.
- Das Fastenopfer prüft die Bezugsrahmen auf ihre Kompatibilität. Bezüglich Inkompatibilität zwischen den Bezugsrahmen setzt sich das Fastenopfer – seinen Kräften gemäss – für deren Überwindung ein.
- Das Fastenopfer implementiert den menschenrechtlichen Bezugsrahmen auf allen Ebenen seiner Pastoral- und Entwicklungszusammenarbeit (Kampagnenarbeit, Programm- und Projektarbeit, *Advocacy* und *Lobbying*).
- Der Bezug auf die Menschenrechte ist (wo sinnvoll, gemäss Einschränkungen unter 4.1) immer ein expliziter Verweis auf die entsprechenden Verträge und Artikel sowie deren Bedeutung für die Fastenopfer-Arbeit.
- Das Fastenopfer analysiert regelmässig auf allen Ebenen der Entwicklungsarbeit die spezifischen Situationen von Frauen und Männern in Bezug auf ihre Menschenrechte.

## 5.2 Kampagnenarbeit

- Das Fastenopfer setzt sich dafür ein, dass die jährliche ökumenische Fastenkampagne sowie – wo sinnvoll – die sonstige Öffentlichkeitsarbeit einen expliziten Bezug zu den Menschenrechten aufweist und die jeweiligen Aktivitäten menschenrechtlich begründet werden.

## 5.3 Programm- und Projektarbeit

- Die Kontextanalyse innerhalb der Landesprogramme beinhaltet eine Analyse der menschenrechtlichen Situation des Landes.
- Die Landesprogramme beschreiben, welche Rechte durch Verletzungen betroffen sind, wieso diese Rechte verletzt und wieso die entsprechenden Pflichten der staatlichen Institutionen nicht wahrgenommen werden. Die Landesprogramme definieren Strategien und Aktivitäten zur Überwindung dieser Verletzungen. Sie halten fest, wie, wann und von wem diese entsprechenden Rechte durchgesetzt werden müssen.
- Die Landesprogramme analysieren das Vorhandensein und die Situation von „vulnerablen“ Gruppen und definieren adäquate Massnahmen einer positiven Diskriminierung.
- Die Projektarbeit geht hinsichtlich Menschenrechtsbezugs logisch aus der Programmarbeit hervor. Der Menschenrechtsbezug in der Projektbeschreibung erfolgt entweder direkt oder durch Verweis auf die entsprechenden Analysen und Strategien des Landesprogramms.
- Die Menschenrechtsarbeit in den Projekten ist entweder eine direkte (Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen oder -aktivist/innen) oder eine transversale (innerhalb der Kern- und Transversalthemen<sup>10</sup> des Fastenopfers).
- Über die menschenrechtliche Relevanz von Zielsetzungen, Aktivitäten und Resultaten eines Projekts wird – wo sinnvoll und nicht kontraproduktiv – mit den Partnerorganisationen und den Zielgruppen ein Dialog geführt.
- Für alle Projekte sind die PANEL-Prinzipien verbindlich. Partizipation, Nicht-Diskriminierung und *empowerment* sind Mindestanforderungen, die in jedem Projekt berücksichtigt werden müssen. Der Einbezug der *duty-bearers* sowie der explizite Bezug auf die Menschenrechte sind immer zumindest als längerfristige Zielsetzung auszuweisen.
- Das Monitoring innerhalb der Landesprogramme und der Projekte misst den Grad an Umsetzung der PANEL-Prinzipien und der Entwicklungsaktivitäten, die in der Annahme geplant und durchgeführt wurden, die Menschenrechte der Betroffenen zu fördern.
- Die Zusammenarbeit innerhalb der Menschenrechtsarbeit mit anderen Akteur/innen und Programmen wird angestrebt.

## 5.4 Advocacy und Lobbying

- Das Fastenopfer begründet seine *Advocacy- & Lobbying*-Arbeit sowohl intern wie extern mit der menschenrechtlichen Relevanz dieser Arbeit.

---

<sup>10</sup> Vgl.: *Bereich Süden, Programm- und Projektarbeit*, 2003.

## 6 Hinweis zur Werkzeugkiste

In der *Toolbox* unter ... sind folgende für die Menschenrechtsarbeit des Fastenopfers relevante Dokumente zu finden:

- **KT, MR und MDG:** Eine Tabelle, die aufzeigt, welche Menschenrechte welchem Kernthema zugeordnet werden können. Dies erleichtert es, Menschenrechtsbezüge in der Arbeit herzustellen. Die Tabelle enthält ebenfalls eine Zuordnung zu den entsprechenden MDG.
- **Ratifizierungstabelle:**