

Inklusion systematisch fördern: die OECD-Kennung zu Inklusion und Empowerment; ein neues Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit

Striek, Judith

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Striek, J. (2019). *Inklusion systematisch fördern: die OECD-Kennung zu Inklusion und Empowerment; ein neues Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62811-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Analyse

Inklusion systematisch fördern

Die OECD-Kennung zu Inklusion und
Empowerment – ein neues Instrument für die
Entwicklungszusammenarbeit

Judith Striek



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Autorin

Dr. Judith Striek, LL.M., ist Juristin und seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der Entwicklungszusammenarbeit. Zuvor hat sie zu den Themen Kinderrechte, Gender sowie Entwicklungszusammenarbeit geforscht.

Analyse

Inklusion systematisch fördern

Die OECD-Kennung zu Inklusion und
Empowerment – ein neues Instrument für die
Entwicklungszusammenarbeit

Judith Striek

Vorwort

Vor dem Hintergrund der verbindlichen UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) steht außer Frage, dass Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen auch in der Entwicklungszusammenarbeit nachkommen muss. Hinzu kommt die Agenda 2030, die ohne die systematische Beachtung von Inklusion nicht erfolgreich umgesetzt werden kann. Menschen mit Behinderungen in den Entwicklungsländern profitieren bisher viel zu wenig von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und können dies selbst nicht ändern. Es gilt also, die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch in Partnerländern zu schützen und zu stärken.

Die Aufgabe ist groß: Weltweit gibt es schätzungsweise mehr als eine Milliarde Menschen mit Behinderungen. Das sind etwa 15 Prozent der Weltbevölkerung, circa 80 Prozent davon leben in Entwicklungsländern. Dennoch ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bislang nicht systematisch darauf ausgerichtet, mit ihren Maßnahmen auch Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Dafür ist sie bereits 2015 vom UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert worden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat bereits erste Schritte unternommen und plant weitere, um das Problem anzugehen. Doch es fehlen derzeit geeignete Instrumente, um zu überprüfen, ob Menschen mit Behinderungen wirksam in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit eingebunden werden, und um entsprechende Entwicklungen und Ergebnisse zu erfassen. Diese Instrumente könnten insgesamt zu einer besseren Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit beitragen.

Durch die verbindliche Einführung einer Kennung bietet sich die Chance, diesem Mangel mit einem wichtigen ersten Schritt abzuwehren. Deutschland müsste lediglich die Kennung zu Inklusion und Empowerment anwenden, die 2018 von der OECD verabschiedet wurde und für die Deutschland sich stark engagiert hatte. Die vorliegende Publikation zeigt auf, wie es gelingen kann, die Kennung zu einem effektiven Instrument zu machen, um die Inklusion auch in der Entwicklungszusammenarbeit voranzubringen.

Dr. Valentin Aichele, LL.M., Leiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Inhalt

Zusammenfassung	9
<hr/>	
1 Einleitung	10
<hr/>	
2 Wie die Kennung zu Inklusion und Empowerment funktioniert	12
<hr/>	
2.1 Zielsetzung	12
2.2 Zur Definition	12
2.3 Qualifikationskriterien	12
2.4 Einordnung in Hauptziel oder Nebenziel	13
3 Erfahrungen mit der Kennung zu Inklusion	14
<hr/>	
4 Erfahrungen mit der Genderkennung	15
<hr/>	
4.1 Begleitapparat zur Genderkennung	15
4.2 Genderanalyse	17
4.3 Rechenschaftspflicht, Ergebnisorientierung und Evaluierungen	18
5 Flankierende Maßnahmen	20
<hr/>	
5.1 Entwicklung von Kriterien	20
5.2 Fokus auf Diversität und Intersektionalität	21
5.3 Partizipation weiter ausbauen	21
5.4 Finanzielle Anreize und Ausstattung	21
5.5 Ressourcen und Personal	22
5.6 Entwicklung neuer Instrumente	22

6	Fazit und Empfehlungen	23
----------	-------------------------------	-----------

7	Literatur	24
----------	------------------	-----------

Zusammenfassung

Im Sommer 2018 hat der Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Kennung zu Inklusion und Empowerment von Menschen mit Behinderungen verabschiedet. Die Mitgliedsstaaten der OECD können somit ab 2019 auf freiwilliger Basis darüber berichten, wie sie die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten und umsetzen wollen. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) steht aktuell vor der Frage, ob und wie es die Kennung für die Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nutzen will.

Die vorliegende Publikation bietet in Kapitel 2 einen Überblick über die Zielsetzung und Funktionsweise der Kennung. Auf die Erfahrungen von

Finnland, das 2016 eine eigene Kennung eingeführt hat und diese, nach ersten Erfahrungen, jetzt überarbeitet, geht Kapitel 3 ein. Anschließend wird in Kapitel 4 am Beispiel der Genderkennung dargestellt, welche Erfahrungen mit anderen Kennungen in der Entwicklungspolitik vorliegen und welche Instrumente sich als nützlich erwiesen haben, um ihre Wirksamkeit sicherzustellen.

Die Einführung einer Kennung zu Inklusion und Empowerment allein wird sicherlich nicht ausreichen, um Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen auch in Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Vielmehr ist ein ganzes Portfolio von verschiedenen Maßnahmen erforderlich, wie Kapitel 5 erläutert. Das letzte Kapitel schließlich enthält Empfehlungen, welche Schritte die Kennung zu einem erfolgversprechenden Instrument machen könnten.

1 Einleitung

Die Einführung der Kennung zu Inklusion und Empowerment bedeutet eine grundlegende Neuerung in der Entwicklungszusammenarbeit. Denn bisher hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kein Instrument, mit dem ihre Mitglieder standardisiert messen könnten, welche Mittel Geberstaaten für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufwenden. Wenn überhaupt, wurden die geplanten Mittel von den jeweiligen Staaten bislang nur intern und uneinheitlich erfasst.

Zuständig für die Entwicklungspolitik innerhalb der OECD ist der Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit (Development Assistance Committee, kurz OECD-DAC). Er erarbeitet die Qualitätsstandards sowie die Grundsätze und Leitlinien der Entwicklungspolitik. Die Mitgliedsstaaten melden dem Ausschuss jährlich, wie viele Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) aufgewendet wurden. Auch die verplanten Mittel zur Förderung der Ziele einer Kennung werden erfasst, so bereits der Fall bei der Genderkennung.

Die im Juli 2018 von der OECD verabschiedete Kennung hat einen vielfältigen Nutzen. Wer sie anwendet, hat die Möglichkeit, das geplante Engagement zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen darzustellen. Sie sieht vor, dass die Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit in verschiedene Kategorien zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen eingestuft werden. Damit handelt es sich um ein qualitatives Instrument, mit dessen Hilfe erfasst werden kann, wie viele Mittel für die

Förderung von Menschen mit Behinderungen verplant werden. Es erfasst immer die Mittel für die gesamte Laufzeit eines Projektes.¹ Die OECD soll die Daten der Geber, die die Kennung anwenden, sammeln und stellt sie dann der Öffentlichkeit zur Verfügung.²

Mit der Kennung lässt sich die Gewichtung bei der Finanzierung darstellen: Es kann abgelesen werden, in welchen Sektoren das Engagement für Menschen mit Behinderungen besonders intensiv verfolgt werden soll und in welchen es eher vernachlässigt wird. Aus den Daten, die im Rahmen der Kennung gesammelt werden, lassen sich auch Aussagen darüber treffen, welche Summen weltweit zur Verfügung standen und in welchen Ländern wie viele Mittel eingesetzt werden sollen. Zudem können Geberstaaten miteinander verglichen und Entwicklungen über verschiedene Zeiträume hinweg dargestellt werden.³ Die Kennung kann außerdem dazu beitragen, dass das Thema in der Planung von Programmen und der Messung ihrer Wirkungen stärker berücksichtigt wird.

Die systematische Anwendung der Kennung kann einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) leisten. Diese nimmt explizit Bezug auf die Internationale Zusammenarbeit und betont, dass Geber- wie Partnerländer gleichermaßen für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen verantwortlich sind (Artikel 32 UN-BRK). Es geht also um die Unterstützung der nationalen Bemühungen durch internationale Zusammenarbeit.⁴ Ergänzend dazu zielt die UN-BRK darauf ab, dass Informationen

1 Das führt zu einer leichten Verzerrung, da bei mehrjähriger Laufzeit die Mittel bereits im Jahr der Beauftragung erfasst werden. OECD-DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) (2016), S. 7–8.

2 Hier als Beispiel: OECD-DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) (2018).

3 Ebd., S. 7–8.

4 Bantekas u.a. (2018), S. 964.

und statistische Daten gesammelt werden, die es den Vertragsstaaten ermöglichen, politische Konzepte zu entwickeln, die für die Umsetzung des Abkommens notwendig sind (vgl. Artikel 31 UN-BRK).⁵ Die gesammelten Daten lassen sich auch dazu nutzen, Barrieren für Menschen mit Behinderungen zu identifizieren und in Folge zu beseitigen. Damit können, soweit dies vereinbart und gewollt ist, die Partnerländer bei der Umsetzung der UN-BRK wirkungsvoller unterstützt werden.⁶

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat seine Unterstützung für die Einführung der OECD-Kennung zu Inklusion bereits bekundet und sollte dieses Versprechen jetzt einlösen.⁷ Es kann durch die Anwendung der Kennung Transparenz schaffen über Art und Umfang von geplanten Maßnahmen in Partnerländern, die der Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen dienen. Bisher ist keine verlässliche Aussage darüber möglich, in welchem Umfang das Ministerium Mittel für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufwendet. Mit der Einführung einer Kennung könnte das BMZ die Einrichtung eines Erfassungssystems voranbringen. Gleichzeitig käme es der Empfehlung des UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK-Fachausschuss) nach, die Förderung von Menschen mit Behinderungen systematisch zu erfassen, die bisher in der Arbeit des BMZ nicht umgesetzt ist.⁸ Es geht einerseits darum, die Verpflichtungen aus der UN-BRK zu erfüllen, und andererseits die deutsche Entwicklungspolitik durch die zusätzliche Transparenz längerfristig auch in der Verwendung ihrer Mittel wirkungsvoller zu machen. Deutschland leistet nur dann

einen glaubwürdigen Beitrag zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs), wenn insbesondere auch die Menschen mit Behinderungen in den Fokus genommen werden. Wenn das BMZ seinen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung verbessern will, kann die Einführung der Kennung zu Inklusion und Empowerment von Menschen ein hilfreicher Schritt sein.

So könnten damit auch die Weichen gestellt werden, um die Zielgruppe Menschen mit Behinderungen endlich stärker in den Mainstream der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu bringen. Diese Chance gilt es jetzt zu nutzen. Viele der großen Geber-Staaten haben sich bereits explizit für die Anwendung der Kennung ausgesprochen. Auf dem ersten Weltgipfel zu Behinderung im Juli 2018 in London (Global Summit on Disability) haben sich Australien, Belgien, Finnland, Großbritannien, Italien, Kanada und Schweden mit einer Selbstverpflichtung zur Einführung der Kennung bekannt.⁹ Es verwundert, dass Deutschland diese Chance vertan hat. Für Deutschland als Geberland würde ihre Einführung eine bessere Vergleichbarkeit und größere Transparenz in Bezug auf die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit bringen. Auch die OECD hat angemerkt, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dafür Sorge tragen sollte, dass alle erforderlichen Ressourcen und Instrumente zur Verfügung stehen, die für eine zielführende Umsetzung der Kennung notwendig sind.¹⁰ Der Umsetzungsprozess der Agenda 2030 erfordert zudem, dass das BMZ seine Steuerungskapazität verbessert und seine Steuerungsfunktion in vollem Umfang wahrnimmt.¹¹

5 Artikel 31 UN-BRK, Absatz 1.

6 Ebd., Absatz 2.

7 BMZ (2017), S. 3.

8 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), S. 13.

9 Siehe Government of the United Kingdom, Department for International Development (03.08.2018)

10 OECD (2015), S. 16.

11 Ebd., S. 18.

2 Wie die Kennung zu Inklusion und Empowerment funktioniert

2.1 Zielsetzung

Die neue Kennung besticht vor allem durch ihre klare Zielsetzung. Bisher war Inklusion nicht als eigenständiges Ziel benannt – Geberstaaten konnten bei der OECD nur unter anderen Zielen auflisten, welche Schritte sie zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen unternehmen.¹² Mit der Kennung zu Inklusion und Empowerment werden nun alle Aktivitäten innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit gebündelt erfasst, die die Inklusion und das Empowerment von Menschen mit Behinderungen zu fördern beabsichtigen. Darunter fallen auch Projekte und Programme, die die Ratifizierung, die Umsetzung und/oder das Monitoring der UN-BRK unterstützen. Nicht erfassungswürdig sind Projekte, die die Vermeidung von Behinderung zum Ziel haben, wie etwa Impfkampagnen oder Programme zur Förderung der Verkehrssicherheit.¹³

2.2 Zur Definition

Die Kennung zu Inklusion und Empowerment erfasst drei Kernbereiche: Leistungen, Aktivitäten sowie Unterstützungsmaßnahmen. Zu den Leistungen zählen alle Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass Menschen mit Behinderungen in gleichem Maße wie Menschen ohne Behinderungen gesellschaftlich teilhaben können und in den Genuss von Leistungen (benefits) kommen. Unter Aktivitäten sind zum einen Programme erfasst, die zur Förderung, zum Schutz und zur Sicherung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten von Menschen mit Behinderungen beitragen und den

Respekt für die Menschenwürde im Sinne von Artikel 1 UN-BRK fördern. Zu den Unterstützungsmaßnahmen zählen alle Maßnahmen, die die Ratifikation, Umsetzung und/oder das Monitoring der UN-BRK fördern.¹⁴

2.3 Qualifikationskriterien

Mit der Kennung sind drei Qualifikationskriterien verbunden, mit denen geplante Maßnahmen erfasst werden: Die Aktivitäten sollten dazu beitragen:

- 1 Artikel 1 UN-BRK umzusetzen, also den vollen Genuss aller Menschenrechte durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu schützen sowie den Respekt für die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern; oder
- 2 Menschen mit Behinderungen zu ermächtigen (Empowerment) und ihren Zugang zur physischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwelt, zu Gesundheit und Bildung sowie zu Information und Kommunikation zu verbessern; oder
- 3 die soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu fördern sowie zur Entwicklung von Politiken, Gesetzgebung oder Institutionen beizutragen, die eine effektive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und/oder ihren Selbstvertretungsorganisationen in der Gesellschaft unterstützen.¹⁵

¹² OECD, DAC Working Party on Development Finance Statistics (2018a), S. 3.

¹³ Ebd., S. 4.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd., S. 4 f.

2.4 Einordnung in Hauptziel oder Nebenziel

Bei der Vergabe der Kennung gibt es eine differenzierte Erfassung, je nachdem ob die Maßnahmen im Hauptziel (principal) auf Förderung von Inklusion und die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind oder dies eher als Nebenziel erreichen wollen (significant) oder keine entsprechende Ausrichtung haben (non-targeted).¹⁶

In die Kategorie 2, in der die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ein Hauptziel ist, fallen beispielsweise Aktivitäten, die inklusive Bildung im Sinne von Artikel 24 UN-BRK unterstützen, sowie Eingliederungsprogramme für den Arbeitsmarkt, die inklusiv für Menschen mit Behinderungen sind. In die Kategorie 1 fallen Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur, wenn beispielsweise bei einer Maßnahme die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in vollem Umfang gewährleistet ist oder eine lokale Bibliothek oder Schule, die Materialien zur Verfügung

stellt, die auch Menschen mit Seh- oder Hörbeeinträchtigung nutzen können.

Zudem ist es wichtig, beispielsweise bei der Einordnung von großen Programmen sorgfältig abzuwägen, ob diese Projekte in ihrer Gesamtheit tatsächlich darauf abzielen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen signifikant zu stärken, und damit in die Kategorie 1 (significant) oder Kategorie 2 (principal) eingeordnet werden oder ob dies nur für vereinzelte Maßnahmen zutrifft und also nur Teile des Vorhabens die Kennung erhalten. Zudem überprüft der OECD-Fachausschuss die von den Staaten gemeldeten Daten nicht auf Plausibilität hin. Eine Kennung bietet nur dann die nötige Transparenz und damit Orientierung, wenn sie die Mittelverwendung genau erfasst. Aus einer Evaluierung der Europäischen Union zur Anwendung der Genderkennung geht beispielsweise hervor, dass die Kennung schlecht verstanden und deshalb uneinheitlich angewendet wird.¹⁷ Aus diesen Gründen ist es notwendig, zusätzlich einen gut funktionierenden Monitoring- und Evaluierungsrahmen zu entwickeln, der während der Durchführung eines Vorhabens zur Anwendung kommt.¹⁸

Hauptziel Kategorie 2	Nebenziel Kategorie 1	Kein Ziel Kategorie 0
wenn Inklusion oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen als Hauptziel gefördert werden	wenn Inklusion oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen als ein wichtiges und bewusstes Ziel gefördert werden	wenn die Aktivitäten nicht auf die Förderung von Inklusion oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind
wenn für die Durchführung der Aktivitäten die Förderung von Inklusion entscheidend ist	wenn bei den Aktivitäten Inklusion ein wichtiges Ziel ist, das mit einem Indikator hinterlegt ist	wenn bei den Aktivitäten Inklusion kein Ziel ist und sich nicht in den Indikatoren wiederfindet
wenn die Aktivität sonst nicht beauftragt und durchgeführt worden wäre	wenn die Aktivität auch ohne dieses Nebenziel beauftragt worden wäre, das also nicht ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahme ist	wenn die Aktivität nicht zur Förderung von Inklusion beiträgt

¹⁶ Siehe hierzu auch: BMZ (2014), S. 15.

¹⁷ European Commission (2015), S. ix.

¹⁸ OECD-DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) (2016), S. 15.

3 Erfahrungen mit der Kennung zu Inklusion

Dass andere Länder¹⁹ bereits erfolgreich mit Kennungen zu Inklusion arbeiten, sollte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit besonders motivieren, ein solches Erfassungssystem einzurichten. Es wird zudem die Einführung erleichtern, weil auf die Erfahrungen anderer zurückgegriffen werden kann.

Finnland hat zum Beispiel 2016 eine Kennung eingeführt, die drei Kategorien unterscheidet:

- 1 Projekte, die spezifisch Menschen mit Behinderungen fördern. Die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist das Hauptziel und/oder Menschen mit Behinderungen wurden als Zielgruppe identifiziert. Das gesamte Budget steht ausschließlich für dieses Ziel zur Verfügung. Projekte in dieser Kategorie haben häufig den Fokus etwa auf Gesetzesvorhaben, Kapazitätenaufbau, Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen, politische Partizipation, Beschäftigung, Infrastruktur, Sensibilisierung und Datenerhebung.
- 2 Projekte, die eine Komponente zur Förderung von Menschen mit Behinderungen enthalten, jedoch ein anderes Hauptziel verfolgen. Ein Teil des Budgets wird für diese Komponente ausgewiesen, die häufig eine Maßnahme zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen oder zu deren Beteiligung im Kernanliegen des Projekts ist.
- 3 Projekte, in denen Zugänglichkeit gewährleistet wird. Hierbei gibt es kein gesondertes Ziel oder Budget für die Förderung von Menschen mit Behinderungen. Dennoch werden Menschen mit Behinderungen beteiligt, etwa durch die

Bereitstellung von Kommunikationsmöglichkeiten, die Menschen mit Behinderungen die Teilhabe ermöglichen.

Die Basis für die Umsetzung von Inklusion in der finnischen Entwicklungszusammenarbeit ist ein menschenrechtsbasierter Ansatz, der in entsprechenden Umsetzungsempfehlungen (Guidance Notes) konkretisiert wird. Es soll sichergestellt werden, dass Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise nicht zu diskriminierenden Strukturen vor Ort beitragen. Um das zu gewährleisten, entwickelt derzeit das finnische Außenministerium die Anforderungen an eine Inklusionsanalyse aus menschenrechtlicher Sicht für seine Entwicklungszusammenarbeit weiter. Auf diesem Wege sollen verbindliche Kriterien erarbeitet werden, die sicherstellen, dass Querschnittsthemen in allen Handlungsfeldern bearbeitet werden (Mainstreaming). In den neuen Anforderungen soll auch die verpflichtende Durchführung einer Gender- und Inklusionsanalyse ebenso wie die Verpflichtung zum Sammeln von Daten enthalten sein. Das finnische Außenministerium wird nunmehr die Anwendung seiner Kennung zu Inklusion an die Standards der OECD-Kennung anpassen.

Aus den Erfahrungen, die Finnland sowie andere Staaten bereits gemacht haben, könnten wichtige Empfehlungen abgeleitet werden, wie die Umsetzung der OECD-Kennung zu Inklusion und Empowerment gelingen kann. Mit einem regelmäßigen Fachaustausch könnten die Mitgliedsstaaten von bereits vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnissen profitieren. Dies wäre beispielsweise im Rahmen eines Disability Net möglich (analog zum GENDERNET, siehe Kapitel 4).

¹⁹ Das sind insbesondere Australien, Finnland und Kanada, aber auch andere Staaten haben nationale Erfassungssysteme installiert.

4 Erfahrungen mit der Genderkennung

Bei der Einführung der Kennung zu Inklusion und Empowerment kann nicht nur auf entsprechende Erfahrungen aus anderen Ländern zurückgegriffen werden (siehe Kapitel 3), auch Erkenntnisse aus der Anwendung bereits eingeführter Kennungen lassen sich nutzen. So bietet die sogenannte Genderkennung, die 1997 von der OECD eingeführt wurde, einige Ansatzpunkte, die auf die Operationalisierung der Kennung zu Inklusion und Empowerment von Menschen mit Behinderungen übertragen werden könnten.

Eine Analyse der Erfahrungen mit der Genderkennung bietet sich an, weil es bei Inklusion, ähnlich wie bei Gender, hintergründig immer auch um Machtverhältnisse, Rollenzuschreibungen, soziale Konstrukte und Selbstbestimmung geht. Hinter beiden Konzepten stehen emanzipatorische Anliegen, die gesellschaftlichen Zuschreibungen aufzubrechen und Stereotypen zu überwinden, soweit diese ein selbstbestimmtes Leben massiv erschweren oder gar unmöglich machen. Wenn etwa Frauen oder Menschen mit Behinderungen auf bestimmte Fähigkeiten, vermeintliche gemeinsame Eigenschaften oder auf ein bestimmtes Verhalten festgelegt werden, wird damit ihre Freiheit eingeschränkt und Ungleichheit zementiert²⁰ – beispielsweise wenn angenommen wird, Frauen seien emotionaler gesteuert oder Menschen mit Behinderungen könnten bestimmte Sachen nicht. Ähnliche Grundannahmen führten in der Vergangenheit dazu, dass sowohl Frauen als auch Menschen mit Behinderungen abgesprochen wurde, vollwertige Menschen zu sein, und

dass ihnen deswegen auch die Menschenrechte nicht in vollem Umfang zugestanden wurden.²¹ Im Bereich Gender wie im Bereich Behinderung ist es also notwendig, einerseits Zuschreibungen zu hinterfragen und andererseits alle Menschen als Rechtsträger_innen zu begreifen und sie dabei zu unterstützen, ihre Rechte auszuüben. Eine Auseinandersetzung mit Geschlechterrollen und -verhältnissen zielt auf mehr Gerechtigkeit, Freiheit und Selbstbestimmung ab und hat eine die Gesellschaft transformierende Kraft.²² Das lässt sich in gewisser Weise auf Inklusion übertragen, die eine veränderte Wahrnehmung von Behinderung ebenso voraussetzt wie erreichen will.²³

4.1 Begleitapparat zur Genderkennung

Keine Kennung entfaltet Wirksamkeit, wird nicht auch ein entsprechender Begleitapparat eingerichtet. So gibt es zum einen den Zusammenschluss GENDERNET innerhalb der OECD, in dem sich Gender-Expert_innen aus den Mitgliedsorganisationen austauschen. Sie sind in ihren jeweiligen Ministerien auch für die Anwendung der Genderkennung verantwortlich. Eine solche Vernetzung wäre auch für die Kennung zu Inklusion und Empowerment unterstützend.²⁴

Darüber hinaus haben die meisten Geberstaaten eine Infrastruktur in den jeweils beteiligten Organisationen aufgebaut, um bei der Anwendung der Genderkennung wie der Projektentwicklung

20 Siehe hierzu: Köbsell (2016), S. 239.

21 Fredman (2018), S. 31.

22 Austrian Development Coordination (2012), S. 42.

23 Hierbei geht es um die veränderte Wahrnehmung weg von einem medizinischen Modell hin zu einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung, siehe dazu Degener u. a. (2016), S. 15.

24 Es gibt innerhalb der OECD weitere Netzwerke wie etwa das Network on Governance (GovNet) oder das Network on Poverty (PovNet), die zum Austausch, zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnis zwischen Gebern sowie zur Erarbeitung von unterstützenden Materialien entscheidende Beiträge leisten.

Expertise bereit- und Verbindlichkeit herzustellen. Hochrangige Entscheidungsträger_innen („champions“) können zusätzlich innovative Ideen voranbringen, wie Finanzierungsmodalitäten (etwa einen Fonds) oder Koalitionen mit gleichgesinnten Institutionen.²⁵

Auch das Verständnis von Inklusion entscheidet über den Erfolg der Umsetzung. Sind beispielsweise Entscheidungsträger_innen nicht davon überzeugt, dass Menschen mit Behinderungen einen Beitrag zu Entwicklung leisten können, setzen sie sich auch nicht dafür ein, diese einzubinden. Ähnliche Erfahrungen wurden im Bereich Gender gemacht. In diesem Fall wurden unterstützende Argumente von internationaler Seite geliefert. Die Vereinten Nationen argumentierten, dass das angestrebte wirtschaftliche Wachstum nicht möglich ist, wenn Frauen weiterhin nicht in die Entwicklung einbezogen werden und sie an der Umsetzung ihrer wirtschaftlichen Rechte gehindert werden.²⁶ Das lässt sich auf Frauen und Männer mit Behinderungen übertragen. Wenn sie weiterhin von Bildung und Erwerbsleben ausgeschlossen bleiben, wird eine umfassende Verbesserung ihrer Lebenssituation in den jeweiligen Ländern nicht möglich sein.²⁷ Die Exklusion von Menschen mit Behinderungen bedeutet nicht nur hohe Kosten für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien, sondern zieht auch hohe Kosten für die Gesellschaft als Ganzes nach sich.²⁸ Darüber hinaus birgt der Leitsatz der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) – die gesellschaftlich am weitesten Zurückgelassenen an die erste Stelle zu setzen („the furthest behind first“) – die Anerkennung der Verpflichtung, die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen prioritär voranzutreiben.

Für die Anwendung einer Kennung ist der Erfahrung nach Unterstützung und Beratung gerade in

der Anfangsphase besonders wichtig. Es hat sich beispielsweise als sinnvoll erwiesen, wenn sich Kolleg_innen, die zum Thema Gender arbeiten, aus den verschiedenen Bereichen innerhalb einer Institution vernetzen. Darüber hinaus sind der Aufbau von Expertise sowie das Lernen anhand von guten Beispielen in diesem Querschnittsthema besonders wichtig. Es ist innerhalb der Durchführungsorganisationen – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – entscheidend, dass ausreichend Expertise und Ressourcen vorhanden sind, um die Umsetzung von Inklusion voranzutreiben. Im Genderbereich wurden hier beispielsweise viele Tools entwickelt, die das Gender-Mainstreaming unterstützen können. Diese könnten nach entsprechenden Anpassungen auch für die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen eingesetzt werden.²⁹ Die Einführung der Kennung könnte so dafür genutzt werden, bereits bestehende Strukturen innerhalb des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen zu stärken und weiterzuentwickeln.

Parallel zur Einführung einer Kennung ist ein Mainstreaming-Prozess notwendig, da beide Verfahren sich gegenseitig ergänzen.³⁰ Nur so kann das Thema Inklusion in der jeweiligen Institution, wie etwa BMZ, GIZ und KfW, fest verankert und mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten hinterlegt werden – ohne einen solchen Prozess wird es kaum zu nachhaltigen Veränderungen kommen. In der GIZ wird dies durch verschiedene strategische Elemente der Genderstrategie unterstützt, unter anderem durch die Verankerung von Gender in der Unternehmenskultur sowie den Themenbereich politischer Wille und Rechenschaft, der sich insbesondere an die Führungskräfte richtet.³¹ Die Kennung kann als eine Ergänzung, aber nicht als ein Ersatz für die Umsetzung einer Mainstreaming-Strategie gesehen werden.³²

25 OECD (2014), S. 7.

26 UN, Secretary-General's High-Level Panel on Women's Economic Empowerment (2016), S. 15.

27 Banks / Polack (o.J.).

28 Ebd., S. 59.

29 Siehe dazu beispielsweise die Gender Knowledge Platform: <https://www.genderingermandevelopment.net/>

30 UN, Development Group (2013), S. 1.

31 GIZ (2012), S. 6–8.

32 UN, Development Group (2013), S. 1.

Das BMZ hat intern im Bereich Gender eine Genderstrategie, einen Aktionsplan zu Gender und eine jährliche Roadmap zur Unterstützung der Operationalisierung entwickelt. Durch diese Instrumente, die jeweils einen unterschiedlichen Fokus haben, wird das Thema Gleichberechtigung der Geschlechter an verschiedenen Punkten in die Prozesse innerhalb des BMZ eingespeist.

Eine Evaluierung der schon erwähnten Genderstrategie der GIZ hat ergeben, dass diese zu ersten Erfolgen in der Umsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter geführt hat. In der Evaluation werden zudem Empfehlungen ausgesprochen, wie beispielsweise die Genderstrategie verbindlicher gemacht werden kann. Dies bezieht sich auf die Bereiche Planung, Monitoring und Berichterstattung zum Thema Gender, um so Wirkungen in diesen Bereichen besser sicht- und messbar zu machen. Darüber hinaus wird empfohlen, dass die Ressourcenausstattung für die Umsetzung der Strategie überprüft werden sollte, damit Anspruch und Ressourcen besser zusammenpassen.³³

4.2 Genderanalyse

Mit dem Instrument der Genderanalyse ist ein zweiter wichtiger Erfahrungswert gegeben, der für die aktuelle Fragestellung der Inklusionskennung fruchtbar gemacht werden kann. Analysen sind grundsätzlich notwendig, um Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit zielgruppengerecht zu planen. Diese sollten durch gruppenspezifische Analysen wie etwa eine Genderanalyse ergänzt werden, da sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Frauen oder Menschen mit Behinderungen, zu spät oder gar nicht in der Planung berücksichtigt werden.

Falls die Kennung zu Inklusion und Empowerment eingeführt werden sollte, liegt es beim BMZ, ob sie dabei vergleichbar das Instrument einer Analyse nutzen will. Vieles spricht dafür, das zu tun. Die Durchführung einer Genderanalyse beispielsweise ist für Projekte, die durch das BMZ bei den

Durchführungsorganisationen beauftragt werden, verbindlich vorgeschrieben. Im Strategiepapier des BMZ heißt es zum Gehalt der Genderanalyse: „Wesentliche Beobachtungsfelder sind die Analyse der Geschlechterbedürfnisse und -interessen im Hinblick auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und -belastung, Zugangsrechte und Verfügungsrechte bei materiellen und immateriellen Ressourcen sowie die Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten von Frauen und Männern, ihre Interessen öffentlich zu artikulieren und auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen.“³⁴

Bei der Planung jedes neuen Vorhabens ist zu prüfen, welche Rahmenbedingungen in Bezug auf die Geschlechtergerechtigkeit vor Ort bestehen und wie das geplante Projekt auf diese einwirken kann. Ein ähnliches Verfahren für die Inklusionskennung einzuführen, ist allein schon deswegen besonders empfehlenswert, weil damit sichergestellt werden kann, dass Menschen mit Behinderungen stärker in den Fokus der Projektplanung gelangen. Angesichts der großen Zahl von Menschen mit Behinderungen weltweit haben in der Regel alle Projekte potenziell auch Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen beziehungsweise auf Rahmenbedingungen, die insgesamt die Inklusivität und Barrierefreiheit einer Gesellschaft beeinflussen. Finnland beispielsweise plant derzeit, eine Gender- und Inklusionsanalyse verbindlich einzuführen.

Ein Beispiel veranschaulicht die Notwendigkeit einer vorherigen Analyse: Bei der Evaluierung der Gender-Policy in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wurde festgestellt, dass die Genderkennung 1 häufig in Verbindung mit Bedingungen vergeben wurde, die zum jeweiligen Projektstart noch gar nicht vorhanden waren und erst im Rahmen der Umsetzung des Projektes erfüllt werden sollten. Da es keine Mechanismen gibt, um die Umsetzung dieser Bedingungen nachzuhalten, ist eine Einstufung ohne die Erfüllung der dazu notwendigen Bedingungen wenig aussagekräftig.³⁵ Ähnliche Kritik gibt es auch an

33 GIZ (2017), S. 29.

34 BMZ (2014), S. 13.

35 Austrian Development Coordination (2012), S. 63.

der Vergabe der Genderkennung innerhalb der GIZ. Hier wird bemängelt, dass sich die Vergabe der Kennung häufig nicht aus dem Konzept des Vorhabens und den angestrebten Wirkungen heraus begründet.³⁶ Es ist für die nachvollziehbare Anwendung der Kennung unerlässlich, tatsächlich nur das zu erfassen, was messbar vorhanden ist.³⁷

Innerhalb der GIZ ist die Genderanalyse bereits verbindlich vorgesehen. Hier kann aber die Verwendung und insbesondere auch die Übertragung der Ergebnisse in das Ziel- und Wirkungsgefüge der Vorhaben noch deutlich verbessert werden.³⁸ Das hat auch dazu geführt, dass Gender bisher oft in der Angebotskonzeption stärker verankert ist als in der Umsetzung von Vorhaben.³⁹ Diese Erfahrung sollte bei der Einführung einer Inklusionsanalyse entsprechend berücksichtigt werden.

Das von der GIZ eingeführte „Safeguards+Gender“-Managementsystem ermöglicht es, durch Analysemaßnahmen Risiken sowie nicht intendierte negative Wirkungen von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit zu erfassen.⁴⁰ Es sollte bei einer Überprüfung dieses innovativen Ansatzes innerhalb der GIZ auch geprüft werden, inwieweit negative Wirkungen, Risiken und insbesondere Potenziale für die Förderung von Menschen mit Behinderungen bereits jetzt durch die bestehenden Analysemaßnahmen ausreichend erfasst werden oder ob dafür entsprechende Anpassungen notwendig sind. Darüber hinaus ist die Prüfung der Potenziale zurzeit nur im Bereich Gleichberechtigung der Geschlechter vorgesehen.⁴¹ Auch hier könnte geprüft werden, ob Anpassungsbedarf besteht.

Eine Inklusionsanalyse, die verbindlich bei der Planung von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt wird, könnte ein wichtiger Schritt sein, um zu einer Bestandsaufnahme der Situation von Menschen mit

Behinderungen zu gelangen. Sie sollte darüber hinaus die Potenziale einer bestimmten Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. So ließe sich bereits in der Planung ausloten, in welcher Weise ein Vorhaben zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beiträgt. Eine Inklusionsanalyse sollte wichtige Erkenntnisse etwa über den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu staatlichen Einrichtungen und Leistungen, aber auch im Rahmen von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit festhalten. Nur wenn eine Inklusionsanalyse eingeführt wird, müssten sich deren Ergebnisse in den Indikatoren zur Wirkungsmessung einer Maßnahme niederschlagen, damit ist sichergestellt, dass dieses Wissen auch während der Projektlaufzeit nicht verloren geht. Die Inklusionsanalyse kann dazu beitragen, dass schon in der Projektplanung die richtigen Weichen gestellt werden, um zu gewährleisten, dass insbesondere Menschen mit Behinderungen einbezogen werden und profitieren.

4.3 Rechenschaftspflicht, Ergebnisorientierung und Evaluierungen

Der Erfolg einer Kennung, so die Erfahrung aus der Genderkennung, hängt nicht zuletzt davon ab, wie stark Rechenschaftspflicht, Ergebnisorientierung und Evaluierung gewichtet werden. Das Ende 2011 abgehaltene Forum zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit („Entwicklungspartnerschaft von Busan“) stärkte das Engagement aller Beteiligten für die Gleichberechtigung der Geschlechter und das Empowerment von Frauen.⁴² Außerdem wurde betont, dass es notwendig ist, bei den Mechanismen zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht Ziele für Geschlechtergerechtigkeit ebenso festzulegen wie bei internationalen und regionalen Verpflichtungen. Das stetige Bestreben, das Thema Geschlechtergerechtigkeit gerade

36 GIZ (2013), S. 8.

37 UN, Development Group (2013), S. 14.

38 GIZ (2017), S. 30.

39 Ebd., S. 18.

40 GIZ (2017), S. 33.

41 GIZ (2016), S. 4.

42 4th High Level Forum on Aid Effectiveness (2011), S. 5–6.

in internationalen Foren zu positionieren, führte letztlich dazu, dass das Thema aus heutigen Diskussionen und der aktuellen Praxis nicht mehr wegzudenken ist. Ein ähnlicher Weg ist für das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen möglich, erfordert aber einen nachhaltigen Willen der Politik und einen langen Atem in der Praxis.

Insbesondere der Fokus auf Wirksamkeit hat dazu beigetragen, das Thema Gender in den OECD-Mitgliedsstaaten stärker zu verankern. Die in verschiedenen Institutionen verabschiedeten Gender-Aktionspläne waren besonders dann erfolgreich, wenn sie mit den entsprechenden Ressourcen hinterlegt wurden. Zudem erweisen sich Aktionspläne als besonders effektiv, wenn es eine regelmäßige Berichtspflicht gibt – denn dies führt meistens zu einem besseren Monitoring der geplanten Maßnahmen während der Umsetzung.⁴³

Evaluierungen können ebenfalls dazu beitragen, zu untersuchen, ob ein Querschnittsthema verankert wurde und wo weiterer Handlungsbedarf besteht. Beim Thema Inklusion muss daher sichergestellt werden, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen von Anfang an in der Evaluation eine Rolle spielen, etwa durch die Aufnahme des Themas in die Bestimmung des Gegenstandes („Terms of References“) der Evaluator_innen.⁴⁴ So haben die Empfehlungen, die aus der Evaluierung des BMZ-Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen hervorgegangen sind, viele wertvolle Erkenntnisse und Ansatzpunkte für die Verankerung des Themas Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geliefert. Es wurde zudem empfohlen, ein Erfassungssystem, wie beispielsweise die OECD-Kennung zu Inklusion und Empowerment, einzuführen.⁴⁵

43 OECD (2014), S. 11.

44 Ebd., S. 14.

45 DEval (2017), S. 101

5 Flankierende Maßnahmen

Es gibt verschiedene Instrumente, die den Prozess zur Anwendung der Kennung an unterschiedlichen Stellen unterstützen können. Die Entwicklung von Kriterien kann bei der Projektplanung hilfreich sein. Den Fokus auf Diversität und Intersektionalität zu lenken, kann helfen, Synergien mit anderen Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln, sodass nicht einzelne Gruppen nebeneinander betrachtet werden, sondern ein komplexeres Gesamtbild entsteht und die Bedarfe von allen einbezogen werden. Dazu sollte auch die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit stärker vorangetrieben werden. Eine Zielgröße für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen kann zusätzliche Anreize schaffen, gezielt Vorhaben zur Förderung von Inklusion aufzusetzen. Darüber hinaus sind gerade die Bereiche Ressourcen und Personal zwei wichtige Faktoren, die zum Gelingen von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit beitragen können.

5.1 Entwicklung von Kriterien

Ein Fazit aus den Evaluierungen zu Gender ist, dass insbesondere solche Instrumente für eine erfolgreiche Umsetzung wichtig sind, die die praktische Operationalisierung unterstützen oder ermöglichen.⁴⁶ Zu diesen Instrumenten zählt die Entwicklung von Kriterien für inklusive Projekte.⁴⁷ Nur die klare Beantwortung der Frage, wann ein

Projekt als inklusiv einzustufen ist, unterstützt eine stringente Anwendung der Kennung. Ein Maßstab dafür können die Kriterien sein, die im Text der Kennung selbst stehen (siehe Kapitel 2.3). Da diese Kriterien sehr allgemein gehalten sind, sollten sie weiter konkretisiert werden. Folgende Fragen sollten dabei leitend sein:

Was ist das Ziel der Kriterien? Ist eine Punktvorgabe sinnvoll, etwa um Projekte in die Kategorien 1 oder 2 der Kennung einzustufen oder um einen Mindeststandard für alle Projekte festzulegen? Sollten Leitfragen bei der Planung eines Projektes berücksichtigt werden?⁴⁸

Falls es zur Einführung der Kennung kommt, wäre es grundsätzlich zu begrüßen, wenn das BMZ einen Multi-Stakeholder-Prozess in Gang setzen würde, um die Kriterien zu konkretisieren. Auch hierbei können die Erfahrungen zur Umsetzung der Genderkennung als Orientierungshilfe dienen.⁴⁹

Eine Erweiterung der dort genannten Kriterien wäre in diese Richtung denkbar:

- Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und/oder Selbstvertretungsorganisationen in der Projektplanung, -durchführung und -evaluierung ist gewährleistet.
- Die Förderung von Zugänglichkeit als Grundsatz ist fest etabliert.

⁴⁶ Siehe dazu beispielsweise Austrian Development Coordination (2012), S. 41 f; GIZ (2017); UN, Development Group (2013); OECD (2014); European Commission (2015); EBA (2018); Norad (2015).

⁴⁷ DEval (2017), S. 101.

⁴⁸ Der UN-Fachausschuss hat dem BMZ im letzten Staatenprüfverfahren die Einführung von Kriterien empfohlen, siehe: UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), S. 14 in der Übersetzung der Monitoring-Stelle UN-BRK: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf.

⁴⁹ Im Handbuch zur Genderkennung wurden beispielsweise Minimum-Kriterien entwickelt, die entsprechend adaptiert werden können, siehe OECD-DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) (2016), S. 10-11.

- Es erfolgt keine Förderung von Sondereinrichtungen und Ausgrenzung.
- Das Projekt orientiert sich an einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung und fördert die entsprechende Sensibilisierung.
- Eine Analyse oder Bestandsaufnahme zur Situation von Menschen mit Behinderungen wird durchgeführt – auch zur Erhebung einer Baseline, um der Verpflichtung zur Datensammlung nach Artikel 31 UN-BRK und den SDGs nachzukommen.
- Und die Erkenntnisse aus der Analyse und/oder Bestandsaufnahme schlagen sich in mindestens einem Indikator in der Projektplanung nieder.⁵⁰

5.2 Fokus auf Diversität und Intersektionalität

Falls die Kennung zu Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingeführt wird, stünde gleichzeitig auch die Auseinandersetzung mit der Diversität von Menschen mit Behinderungen an. Insbesondere die mehrdimensionale Diskriminierung, der Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Gruppen oder aufgrund unterschiedlicher Merkmale (wie Geschlecht, Alter, Einkommen, Herkunft, etc.) ausgesetzt sind, sollte bei der Formulierung von Maßnahmen berücksichtigt werden. Eine Verzahnung einzelner, bisher nebeneinander stehender Maßnahmen kann sinnvoll sein, beispielsweise könnten Frauen mit Behinderungen sowohl unter dem Aspekt Geschlechtergerechtigkeit wie auch unter dem Aspekt Rechte von Menschen mit Behinderungen stärker in den Fokus genommen werden. Dies lässt sich leicht auf andere Gruppen wie Kinder, ältere Menschen oder Geflüchtete mit Behinderungen übertragen. Wichtig wäre beispielsweise, dass eine Zielgruppenanalyse,

die Menschen mit Behinderungen in den Blick nimmt, insbesondere die Mehrfachdiskriminierung abbildet, die Menschen mit Behinderungen erfahren, etwa als Frauen mit Behinderungen oder als Migrant_innen mit Behinderungen.⁵¹

5.3 Partizipation weiter ausbauen

Partizipation ist ein wichtiger Bestandteil der UN-BRK. Der UN-BRK-Fachausschuss hat in verschiedenen Abschließenden Bemerkungen hervorgehoben, dass Partizipation für die weitere Umsetzung der UN-BRK in der Entwicklungszusammenarbeit ein wesentlicher Faktor ist. Auch in seiner Allgemeinen Bemerkung zu Partizipation betont er, dass selbstverständlich bei der Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen geboten ist.⁵² Um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, wäre es beispielsweise denkbar, dass in die Mindestanforderungen für die Kategorien 1 und 2 der Kennung jeweils die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Vorhaben mit aufgenommen wird.

5.4 Finanzielle Anreize und Ausstattung

Um die Mittelaufwendung für bestimmte Ziele zu erhöhen, könnte das BMZ zusätzlich Zielgrößen einsetzen. Dies scheint empfehlenswert, denn eine Zielgröße kann einen Anreiz dafür schaffen, dass Inklusion auch in der Breite der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt wird und sich somit ein weit gefächertes Portfolio entwickelt.⁵³ Interessant wäre hier, die Anreize so zu setzen, dass tatsächlich mehr Vorhaben beauftragt werden, die bei der Vergabe der Kennung zu Inklusion und Empowerment in die Kategorie 1 fallen würden. Das stellt sicher, dass der Ansatz stärker in

⁵⁰ Hier lässt sich auf die entsprechenden Prozesse in Institutionen wie GIZ oder VENRO zurückgreifen und deren Handhabbarkeit in der Praxis erproben.

⁵¹ DEval (2017), S. 100.

⁵² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), S. 17.

⁵³ Ebd., S. 106.

die Breite der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wirkt. Darüber hinaus könnte es, wie bereits vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit empfohlen, auch sinnvoll sein, Mittel für Referenzprojekte bereitzustellen, die wichtige Erkenntnisse für die weitere Planung und Durchführung entsprechender Projekte liefern.⁵⁴ Erfolge sind insbesondere dort zu verzeichnen, wo zum Beispiel Aktionspläne tatsächlich mit finanziellen Mitteln hinterlegt werden oder Länderbüros über eigene Mittel zur Förderung eines Querschnittsthemas verfügen.⁵⁵

5.5 Ressourcen und Personal

Auch die Ausstattung mit Personal und Ressourcen ist ein entscheidender Faktor für die gelingende Anwendung der Kennung.⁵⁶ So sollten sowohl in der Zentrale als auch in den Außenstrukturen Berater_innen und Ansprechpartner_innen für Inklusion vertreten sein. Darüber hinaus kann die Netzwerkbildung von Mitarbeitenden innerhalb von Institutionen dem Phänomen entgegenwirken, dass es von Einzelnen abhängt, ob das Querschnittsthema Rechte von Menschen mit Behinderungen vorangetrieben wird. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollten zudem Thema in Regierungsverhandlungen und -konsultationen sein, um den zwischenstaatlichen

Dialog über Möglichkeiten und Hindernisse zu fördern und um die Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 32 mit konkreten Vorschlägen voranzutreiben.

5.6 Entwicklung neuer Instrumente

Darüber hinaus ist im Rahmen der Umsetzung der SDGs und insbesondere des Leitprinzips „Leave no one behind“ ein Austausch darüber notwendig, wie Menschen in vulnerablen Lebenslagen (zu denen oft Menschen mit Behinderungen zählen) besser gefördert werden können. Gerade bei diesen Personengruppen sind erwünschte Wirkungen von Instrumenten noch wesentlich weniger vorhersehbar als in anderen Bereichen. Es müssen erst noch Instrumente entwickelt werden, die es ermöglichen, zuverlässige Daten zu erheben und Wirkungen zu messen.⁵⁷ Grundsätzlich muss von einem langfristigen Engagement ausgegangen werden, um nachhaltige Resultate zu erzielen. Auch im Genderbereich wird darüber beraten, dass insbesondere die häufig dünne Datenlage dazu führt, dass Entwicklungen schlecht zu messen sind und Indikatoren und Methoden entwickelt werden müssen, mit denen man Wirkungen über längere Zeiträume hinweg tatsächlich nachweisen kann.⁵⁸

54 Ebd., S. 100.

55 OECD (2014), S. 11.

56 Norad (2015), S. 25.

57 Vgl. Custer (2017).

58 OECD (2014), S. 14.

6 Fazit und Empfehlungen

Die verbindliche Einführung der von der OECD vorbereiteten Kennung zu Inklusion und Empowerment in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat ein enormes Potenzial, für Menschen mit Behinderungen in Partnerländern wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit selbst mehr Aufmerksamkeit zu erzeugen und Veränderungen anzustoßen. Es kann dabei auf die guten Erfahrungen in anderen Ländern, aber auch auf die positiven Effekte der Genderkennung zurückgegriffen werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:

1 Das BMZ sollte die freiwillige Kennung jetzt als ein verbindliches Element einführen, um so zu gewährleisten, dass sie ihre volle Wirksamkeit entfalten kann. Diese verbindliche Einführung sollte mit weiteren Instrumenten gekoppelt werden, die bereits bei der Planung von Vorhaben (auch in den Durchführungsorganisationen) das Ziel Inklusion fördern.

Darüber hinaus ergibt sich weiterer Handlungsbedarf, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch die Anwendung der Kennung stärken zu können. Im Kern sollten dabei folgende Überlegungen zu Instrumenten und Methoden aufgegriffen und diskutiert werden:

- 2 Inklusionsanalyse: Das BMZ sollte mit den Durchführungsorganisationen einen Austausch bezüglich der Einführung von Inklusionsanalysen in der Planung/Beauftragung vorantreiben.
- 3 Kriterien und Mindeststandards: Das BMZ sollte einen Prozess initiieren, um Kriterien von inklusiven Projekten zu definieren. Die Auseinandersetzung mit Kriterien, die für inklusive Vorhaben zu erfüllen sind, kann und sollte zur Festlegung von Mindeststandards beitragen. Wenn Mindeststandards zu Inklusion bei der Beauftragung von Vorhaben berücksichtigt werden müssen, trägt dies wesentlich dazu bei, das Thema Inklusion im Mainstream der Entwicklungszusammenarbeit fest zu verankern.
- 4 Monitoring- und Evaluierungsrahmen: Ein starker Monitoring- und Evaluierungsrahmen unterstützt die Steuerung von inklusiven Vorhaben. Beide Instrumente sollten sowohl auf der Ebene des BMZ als auch auf der Ebene der Durchführungsorganisationen so zugeschnitten werden, dass sie den spezifischen Anliegen von Menschen mit Behinderungen gerecht werden. Insbesondere da sich mithilfe der Kennung keine Aussagen zur Wirkung oder Qualität des Engagements treffen lassen, ist es notwendig, über das Monitoring sicherzustellen, dass die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Menschen mit Behinderungen erreichen und deren Situation zu verbessern helfen.

7 Literatur

4th High Level Forum on Aid Effectiveness

(2011): Busan Partnership for Effective Development Co-operation. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (abgerufen am 14.01.2019)

Austrian Development Coordination (2012):

Evaluation of the Austrian Development Cooperation (ADC) Gender Policy between 2004-2011. https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Evaluierung/Evaluierungsberichte/2012/Final_Eval_Report_Gender.pdf (abgerufen 14.01.2019)

Banks, Lena Morgon / Polack, Sarah (o.J.): The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities: Evidence from Low and Middle Income Countries, <http://www.disabilitycentre.lshtm.ac.uk/files/2014/07/Costs-of-Exclusion-and-Gains-of-Inclusion-Report.pdf> (abgerufen am 14.01.2019)

Bantekas, Ilias / Stein, Michael Ashley / Anastasiou, Dimitris (Hg.) (2018): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Oxford: Oxford University Press

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2014): Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2017):

Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/BMZ-Stellungnahme_zum_DEval-Bericht_Evaluierung_des_Aktionsplans_Inklusion_2017.pdf (abgerufen am 14.01.2019)

Custer, Samantha (2017): Counting the „missing millions“: Disruptive ideas to leave no one behind. <https://www.aiddata.org/blog/counting-the-missing-millions-disruptive-ideas-to-leave-no-one-behind> (abgerufen am 24.01.2019)

Degener, Theresia / Eberl, Klaus / Graumann, Sigrid / Maas, Olaf / Schäfer, Gerhard (Hg.) (2016): Menschenrecht Inklusion, 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention – Bestandsaufnahme und Perspektiven zur Umsetzung in sozialen Diensten und diakonischen Handlungsfelder, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Della Fina, Valentina / Cera, Rachele / Palmisano, Giuseppe (2017): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, Berlin: Springer

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (2017): Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Menschen mit Behinderungen durch deutsche Entwicklungszusammenarbeit stärken, Position Nr. 14, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Expertgruppen für Bistandsanalys (EBA)

(2018): Second Report on the Implementation of Sida's Plan for Gender Mainstreaming. <https://eba.se/wp-content/uploads/2018/04/Second-report-Gender-revised-SLUTVERSIONEN.pdf> (abgerufen am 15.11.2018)

European Commission (2015): Evaluation of EU Support to Gender Equality and Women's Empowerment in Partner Countries, Final Report, Volume 1: Main Report. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-main-report-201504_en.pdf (abgerufen am 14.01.2019)

Fredman, Sandra (2018): Comparative Human Rights Law, Oxford: Oxford University Press

GIZ (2012): Genderstrategie, Gender lohnt sich, Eschborn. <https://www.giz.de/de/downloads/giz-genderstrategie-dt-2012.pdf> (abgerufen am 08.01.2019)

GIZ (2013): GIZ Genderstrategie, Umsetzung der GIZ Genderstrategie im Jahr 2013 mit Highlights aus 2014: Zusammenfassung und Ergebnisse im Überblick, Eschborn. https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/GIZ_Genderstrategie-Umsetzungsbericht-2013-2014.pdf (abgerufen am 08.01.2019)

GIZ (2016): Nachhaltigkeitsrichtlinie der GIZ. https://www.giz.de/en/downloads/Nachhaltigkeitsrichtlinie_der_GIZ_Stand_21.2.2017.pdf (abgerufen am 21.01.2019)

GIZ (2017): Auf dem Prüfstand: Wie setzt die GIZ die Gleichberechtigung um? Unternehmensstrategische Evaluierung (USE) zu Genderstrategie der GIZ, Bonn und Eschborn. <https://www.giz.de/de/downloads/giz20171-de-gender-layout.pdf> (abgerufen am 14.01.2019)

Government of the United Kingdom, Department for International Development (03.08.2018): Global Disability Summit 2018 – Summary of Commitments. <https://www.gov.uk/government/publications/global-disability-summit-2018-summary-of-commitments> (abgerufen am 24.01.2019)

Köbsell, Swantje (2016): »Besondere Körper« – Geschlecht und Körper im Diskurs der westdeutschen Behindertenbewegung der 1980er und 1990er Jahre. In: Lingelbach, Gabriele / Waldschmidt, Anne (Hg.) (2016): Kontinuitäten, Zäsuren, Brüche? Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Zeitgeschichte, Frankfurt am Main: Campus

Norad, Evaluation Department (2015): Evaluation of Norway's support to women's rights and gender equality in development cooperation. <https://norad.no/en/toolspublications/publications/2015/evaluation-of-Norways-support-to-womens-rights-and-gender-equality-in-development-cooperation/> (abgerufen am 14.01.2019).

OECD (2014): From ambition to results: Delivering on gender equality in donor institutions, Paris. https://www.oecd.org/dac/gender-development/From_ambition_to_results.pdf (abgerufen am 24.01.2019)

OECD (2015): DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015, Paris: OECD Publishing

OECD (2018): Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, Donor Charts, Paris. <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-to-gender-equality-donor-charts-2018.pdf> (abgerufen am 24.01.2019)

OECD, DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) (2016): Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy Marker. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf> (abgerufen am 24.01.2019)

OECD, DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) (2018): Aid to gender equality and women's empowerment. An Overview. <http://www.oecd.org/dac/gender-development/Aid-to-gender-overview-2018.pdf> (abgerufen am 24.01.2019)

OECD, DAC Working Party on Development Finance Statistics (2018a): Proposal to Introduce a Policy Marker in the CRS to Track Development Finance that Promotes the Inclusion and Empowerment of Persons with Disabilities, Dokument Nr. DCD/DAC/STAT(2018)39/REV1, Paris [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2018\)39/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2018)39/REV1&docLanguage=En) (abgerufen am 24.01.2019)

OECD, DAC Working Party on Development Finance Statistics (2018b): EU Proposal to Support UK Proposal on Disability Policy Marker, Dokument Nr. DCD/DAC/STAT/RD(2018)1/RD3, Paris. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT/RD\(2018\)1/RD3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT/RD(2018)1/RD3&docLanguage=En) (abgerufen am 24.01.2019)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General comment No. 7 (2018b) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 21 September 2018, UN Doc. CRPD/C/GC/7

UN, Development Group (2013): Financing for Gender Equality and Tracking Systems, Background Note. <https://undg.org/document/background-note-financing-for-gender-equality-and-tracking-systems/> (abgerufen am 24.01.2019)

UN, General Assembly (2015): Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015, UN Doc. A/RES/70/1

UN, General Assembly (2018): United Nations 2018 flagship report on disability and development: realization of the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, UN Doc. A/73/220

UN, Human Rights Council (2010): Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities, 20 December 2010, UN Doc. A/HRC/16/38

UN, Secretary-General's High-Level Panel on Women's Economic Empowerment (2016): Leave No One Behind, A Call To Action For Gender Equality And Women's Economic Empowerment. <https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/134/2017/06/For-Klugman-Ws-empowerment-HLP-WEE-Report-2016-09-Call-to-action-Overview-en.pdf> (abgerufen am 24.01.2019)

WHO (2015): WHO Global Disability Action Plan 2014–2021. <https://www.who.int/disabilities/actionplan/en/> (abgerufen am 24.01.2019)

WHO / World Bank (2011): Summary of the World Report on Disability. https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/ (abgerufen am 24.01.2019)

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | April 2019

ISBN 978-3-946499-43-5 (Print)

ISBN 978-3-946499-44-2 (PDF)

SATZ

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

TITELBILD

CBM/Opladen

DRUCK

bud Potsdam



Gefördert durch

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de