

WIE GELINGT MAINSTREAMING VON INKLUSION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Zusammenfassung

Der Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzt die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK) in der deutschen Entwicklungspolitik um.

Zentrales Ziel des Aktionsplans ist eine „systematische, querschnittsmäßige Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen“. Im Rahmen einer Evaluierung durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) wurde untersucht, ob der Aktionsplan dieses Ziel erreicht hat, welche Anforderungen für das Mainstreaming von Inklusion bestehen und wie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) konsequenter zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen kann.

Dabei hat sich gezeigt, dass vier Komponenten für das Mainstreaming von Inklusion wichtig sind:

1. Das Thema sollte konsequenter in Verfahren und Strukturen der deutschen EZ verankert werden, um die Verbindlichkeit von Inklusion zu erhöhen.
2. Die Umsetzung inklusiver Vorhaben sollte einen konkreten Nutzen für Menschen mit Behinderungen stiften.
3. Im Sinne eines institutionellen Wissensmanagements sollten Lernerfahrungen aus Vorhaben, die vorbildlich zu Inklusion arbeiten, aufbereitet werden.
4. Bei Fachkräften der EZ sollte Inklusionskompetenz aufgebaut werden.

Eine zentrale Frage der Evaluierung war, wie Vorhaben der deutschen EZ inklusiver gestaltet werden können. Hier haben sich drei Ansatzpunkte herauskristallisiert:

- Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen (SVO) sollten stärker an der Konzeption, Umsetzung und Evaluierung von Vorhaben beteiligt werden.
- Die Verfügbarkeit disaggregierter Daten sollte erhöht werden – insbesondere durch entsprechende Kapazitätsentwicklung auf Partnerseite.
- Menschenrechtsaspekte sollten konsequent im Dialog mit den Partnern thematisiert werden.

Der entwicklungspolitische und völkerrechtliche Kontext

Menschen mit Behinderungen sind weltweit überdurchschnittlich stark von mehrdimensionaler Armut betroffen. Sie werden zudem häufig diskriminiert und marginalisiert. Dies macht die Verwirklichung ihrer Rechte zu einem entwicklungspolitisch relevanten Thema. Zudem hat Deutschland bereits 2009 die völkerrechtlich bindende VN-BRK ratifiziert, die auch Vorgaben zur internationalen Zusammenarbeit enthält. Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat das BMZ seinen „Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ verabschiedet. Es verfügt damit seit 2013 über eine Strategie, die sicherstellen soll, „dass eine systematische, querschnittsmäßige Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik erfolgt“. Die Ergebnisse und Empfehlungen der zwischen Januar 2016 und August 2017 durchgeführten Evaluierung sollten, über die Bewertung der Zielerreichung hinaus, für die Erarbeitung einer Folgestrategie genutzt werden. Die 2015 verabschiedete Agenda 2030, die in acht ihrer 17 Nachhaltigkeitsziele auf Menschen mit Behinderungen Bezug nimmt, unterstreicht die Relevanz einer solchen Folgestrategie. Das Grundprinzip, „niemanden zurückzulassen“, verleiht den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten gegenüber Menschen mit Behinderungen auch auf Ebene der internationalen Politik stärkeres Gewicht.

Vorgaben der VN-BRK zur internationalen Zusammenarbeit

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK) unterstreicht die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bereits in ihrer Präambel (Buchstabe I). Darüber hinaus regelt sie die extraterritorialen Pflichten der Vertragsstaaten in einem eigenen Artikel zur internationalen Zusammenarbeit, der auch die EZ betrifft (Artikel 32). Entwicklungsprogramme, die unter deutscher Beteiligung umgesetzt werden, müssen dementsprechend Menschen mit Behinderungen einbeziehen und für sie zugänglich sein. Außerdem wurde die VN-BRK von allen Partnerländern, die im Aktionsplan genannt sind, ratifiziert. Die Vertragsstaaten sollen „unter Ausschöpfung [ihrer] verfügbaren Mittel“ Maßnahmen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen mit Behinderungen treffen. Diese Umsetzungsbemühungen sollen „erforderlichenfalls“ durch die internationale Zusammenarbeit unterstützt werden. Da sich die geforderte Unterstützung auf die Umsetzung der VN-BRK in ihrer Gesamtheit bezieht, stellen nicht nur die spezifischen Vorgaben zur internationalen Zusammenarbeit, sondern letztlich alle Artikel einen wichtigen Bezugspunkt für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dar.

Wie kann die Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Institutionen der deutschen EZ gelingen?

Die Evaluierung hat gezeigt, dass vier Komponenten für ein Inklusionsmainstreaming zentral sind: (1) die Verankerung von Inklusion in Verfahren und Strukturen, (2) die Förderung konkreter Vorhaben in Partnerländern, (3) das Wissensmanagement zu Lernerfahrungen aus Vorhaben mit Inklusionsbezug und (4) der Aufbau von Inklusionskompetenz. Der Aktionsplan hat erste Maßnahmen in allen vier Komponenten angestoßen, was seine wichtige Anschlag- und Signalfunktion deutlich macht.

Bei der Verankerung von Inklusion in Verfahren und Strukturen geht es vor allem darum, Verbindlichkeitsmechanismen zu stärken, die sicherstellen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ systematisch beachtet werden. Dies gilt zum einen für die Berücksichtigung des Themas in politischen Vorgaben, etwa den Sektorkonzepten des BMZ. Bislang werden Menschen mit Behinderungen in fünf von neun

untersuchten Sektorkonzepten erwähnt. Zum anderen sind Verbindlichkeitsmechanismen auch für die Konzeption, Planung und Steuerung von Vorhaben wichtig. Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen muss in den entsprechenden Prozessen und Verfahren systematisch berücksichtigt werden. Hier hat die Evaluierung deutlich gezeigt, dass dies in der Praxis der Durchführungsorganisationen bisher nur in sehr eingeschränktem Maße erfolgt. Grundlegende Informationen zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen, die für die inklusive Konzeption von Vorhaben entscheidend sind, wurden zum Beispiel bislang weder systematisch noch in geeignetem Umfang eingeholt.

Aufgrund dieser schwachen Verbindlichkeitsmechanismen hängt die Berücksichtigung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ stark vom Engagement einzelner „Inklusionsengagierter“ ab. Dieses Engagement beruht häufig auf persönlichen und beruflichen Erfahrungen und weniger auf einem systematischen Kompetenzaufbau. Ein konsequenter Aufbau von Inklusionskompetenz bei Fachkräften der deutschen EZ bildet daher eine weitere Komponente des Inklusionsmainstreamings. Hierdurch könnten die Rechte von Menschen mit Behinderungen über die verschiedenen Akteursgruppen hinweg zuverlässiger und angemessener Beachtung finden.

Ein entscheidender Hinderungsgrund für Fachkräfte, Inklusion bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen, ist das Vorhandensein gleichermaßen relevanter Querschnittsthemen im EZ-System. Indem sich die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Kräftefeld anderer Themen – beispielsweise Armutsminderung – behaupten muss, ergibt sich ein Konkurrenzverhältnis, das die Berücksichtigung jedes einzelnen Themas potenziell negativ beeinflusst. Für die Ausgestaltung von Prozessen der Konzeption, Planung und Steuerung von Vorhaben ist es daher zielführend, das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen in einen breiteren menschenrechtlichen Kontext zu stellen – etwa im Rahmen von Zielgruppenanalysen – und weniger als eigenständiges Querschnittsthema voranzutreiben.

Das institutionelle Wissensmanagement bildet eine weitere Komponente gelungenen Inklusionsmainstreamings. Es erfordert die systematische Aufarbeitung und Verbreitung von Lernerfahrungen aus vielversprechenden Beispielvorbereitungen mit Inklusionsanteilen. Auf diese Weise kann institutionelles Wissen zur Umsetzung von Inklusion geschaffen und die Anzahl inklusiver Vorhaben erhöht werden. Auch hier wäre ein – bisher nicht existierender – Verbindlichkeitsmechanismus förderlich: ein System zur Erfassung inklusiver Vorhaben. Dadurch könnte Deutschland

konkretere Aussagen zum Anteil inklusiver Vorhaben am Gesamtportfolio treffen und seinen Rechenschaftspflichten hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 32 der VN-BRK effektiver nachkommen.

Zusammenwirken der vier Komponenten des Mainstreamings von Inklusion



Wie stärken Vorhaben der deutschen EZ die Rechte von Menschen mit Behinderungen?

Ziel des Mainstreamings von Inklusion in der deutschen EZ ist es, Vorhaben in Partnerländern inklusiv und zugänglich für Menschen mit Behinderungen zu gestalten. Lernerfahrungen aus Vorhaben können wiederum für das institutionelle Wissensmanagement genutzt werden. Konkrete Vorhaben mit Inklusionsbezug sind damit sowohl Ziel als auch Grundlage für ein Inklusionsmainstreaming. Der „Aktionsplan Inklusion“ enthält 14 solcher Vorhaben. In fünf Fallstudien wurde im Rahmen der Evaluierung untersucht, inwiefern die jeweiligen Vorhaben zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beigetragen haben. Geprüft wurden insbesondere die Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen (SVO) an der Konzeption, Planung und Implementierung von Vorhaben sowie der konkrete Nutzen für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich einzelner Artikel der VN-BRK (z. B. Recht auf Bildung oder soziale Sicherung).

Dabei hat sich gezeigt, dass die deutsche EZ in einzelnen Vorhaben bereits einen Nutzen für Menschen mit Behinderungen stiftet. So trägt sie in Malawi über die Regierungsberatung zur

Grundsicherung von Menschen mit Behinderungen bei. Auch in Indonesien berät sie in der Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu Systemen der sozialen Sicherung, und in Bangladesch führt sie berufliche Qualifizierungsmaßnahmen durch. Das EZ-Vorhaben in Togo trägt durch Qualifizierung im Bereich der Existenzgründung sowie durch inklusive Beratungsangebote der Arbeitsagenturen zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen bei.

Dennoch besteht deutliches Verbesserungspotenzial, das ausgeschöpft werden sollte, um den Nutzen für Menschen mit Behinderungen zu steigern. Dies betrifft vor allem eine stärkere Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihren SVO in der Konzeption, Umsetzung und Evaluierung von Vorhaben. Dadurch könnte die Relevanz von Vorhaben aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen gesteigert werden. Ein gutes Beispiel bietet hier das in Togo untersuchte Vorhaben der beruflichen Bildung, bei dem die Dachorganisation togolesischer SVO an der Konzeption und Umsetzung des Vorhabens beteiligt wurde.

Für die Konzeption, Steuerung und Evaluierung wirkungsvoller Vorhaben ist es zudem von großer Bedeutung, dass disaggregierte und qualitativ hochwertige Daten verfügbar sind. Da diese Daten nur in Einzelfällen vorliegen, können über die Situation von Menschen mit Behinderungen in der Regel keine differenzierten Aussagen getroffen werden. Behinderungssensible Zielgruppenanalysen, die eine realistische Einschätzung von Inklusionslücken und Barrieren zulassen, sind somit quasi unmöglich. Einige Vorhaben begegnen diesem Mangel durch eigene Datenerhebungen und durch die Stärkung entsprechender Partnerkapazitäten.

Über das BMZ-Portfolio hinweg betrachtet, weist bislang nur ein geringer Anteil der TZ-Vorhaben Inklusionsbezüge auf. Eine im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Stichprobe der im Jahr 2015 beauftragten Vorhaben ergab, dass dies nur für ca. 6 Prozent der Programmanschläge zutrifft. Um diesen Anteil zu steigern, sind deutlich mehr Mittel für die inklusive Gestaltung neuer Vorhaben, aber auch für bereits beauftragte Vorhaben, unverzichtbar.

Auch der Partnerdialog stellt einen wichtigen Hebel für mehr Inklusion in Vorhaben der deutschen EZ dar. Gerade weil Implementierungslücken bezüglich der VN-BRK im Rahmen der Fallstudien als einer der hemmenden Faktoren für die Umsetzung von Inklusion identifiziert wurden, ist es wichtig, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Regierungsverhandlungen konsequent zu thematisieren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Durch den Aktionsplan konnte die Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ vorangebracht werden. Zukünftig wird es jedoch darauf ankommen, das bisherige, an Opportunitäten ausgerichtete Vorgehen in eine systematischere Herangehensweise zu überführen. Kurz-, mittel- und langfristige Ziele sollten dazu dienen, sowohl bestehende Potenziale in als „inklusionsnah“ wahrgenommenen Sektoren zu nutzen, als auch bestehende Inklusionslücken z. B. in den „grünen Sektoren“ anzugehen. Die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Ressourcen ist dabei eine Grundvoraussetzung, denn nur mit ihr kann Inklusion in der deutschen EZ gelingen. Zudem sollte die Verantwortung für Inklusion im BMZ – über das federführende Referat hinaus – verankert werden, z. B. durch eine für Inklusion zuständige „Task Force“. Dies würde eine effektive Steuerung des Verankerungsprozesses ermöglichen.

Für mehr Verbindlichkeit bei der Berücksichtigung von Inklusion in der Umsetzung konkreter Vorhaben werden folgende Empfehlungen gegeben:

- Menschenrechtsbasierte Zielgruppenanalysen sollten durchgeführt und durch das BMZ nachgehalten werden.
- Ein Erfassungssystem für inklusive Vorhaben sollte eingerichtet werden.
- Im Rahmen des Partnerdialogs sollte das BMZ Menschenrechtsaspekte – und damit auch die Rechte von Menschen mit Behinderungen – konsequenter in Regierungsverhandlungen mit Partnerregierungen thematisieren.
- In der Folgestrategie zu Inklusion sollte das BMZ Beteiligungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen und deren Selbstvertretungsorganisationen besondere Bedeutung beimessen. Dadurch könnte zielgerichteter auf die Rechte und Interessen von Menschen mit Behinderungen eingegangen werden, was die Relevanz der deutschen EZ insgesamt erhöhen würde. Unerlässlich aber ist die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Selbstvertretungsorganisationen vor allem vor dem Hintergrund der extraterritorialen Verpflichtungen Deutschlands, die sich aus der VN-BRK ergeben. Acht Jahre nach der Ratifizierung der Konvention sollte die Forderung „Nichts über uns ohne uns!“ auch für die deutsche EZ selbstverständlich sein.

Literatur

BMAS (2011), *Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn/Berlin.

BMZ (2013), *Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Laufzeit 2013–2015)*, *BMZ-Strategiepapier*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

Schwedersky, T.; Steckhan, H. und Ahrens, L. (2017), *Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

WHO und WB (2011), *Weltbericht Behinderung*, World Health Organization & The World Bank, Genf.



Lena Ahrens
Evaluatorin, DEval



Dr. Thomas Schwedersky
Senior Evaluator, DEval



Heike Steckhan
Evaluatorin, DEval

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.