



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Menschen mit Behinderungen durch deutsche Entwicklungszusammenarbeit stärken

Wie inklusive Entwicklungszusammenarbeit gelingen kann

Position

Auch acht Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sind Menschen mit Behinderungen nicht im Mainstream der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) angekommen. Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen profitieren viel zu wenig von der deutschen EZ. Deshalb sollte die neue Bundesregierung der Umsetzung der UN-BRK in diesem Politikfeld deutlich mehr politisches Gewicht geben und zeitnah eine wirksame Inklusionsstrategie für die deutsche EZ verabschieden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verfolgt bei der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einen zweigleisigen Ansatz:¹ Erstens sollen die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Vorhaben berücksichtigt werden (so genanntes Mainstreaming); zweitens soll Deutschland Vorhaben beauftragen, die Menschen mit Behinderungen spezifisch fördern. Um diesem an sich überzeugenden Ansatz Ausdruck zu verleihen, hat das BMZ im Jahr 2013 einen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Kraft gesetzt. Am Ende seiner Laufzeit (2016–2017) wurde dieser Aktionsplan vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) evaluiert.² Die Evaluierung kommt zu einem ernüchternden Ergebnis.

Das DEval empfiehlt dem BMZ, vor allem in seinen Bemühungen für ein Mainstreaming voranzuschreiten und hält hierfür eine personell adäquate Ausstattung für notwendig. Dafür soll das BMZ

eine Steuerungsstruktur sowie die Position einer internen Ansprechperson (Focal Point) einrichten.³ Darüber hinaus bestehe Nachbesserungsbedarf in der Erarbeitung von Zielgruppenanalysen, so das DEval. Denn diese lieferten bisher keine zufriedenstellenden Erkenntnisse bezüglich der Diversität von Menschen mit Behinderungen und sollten konkrete Empfehlungen enthalten, wie die Ergebnisse dieser Analysen umgesetzt werden können.⁴

Empfehlungen des UN-Ausschusses

In die Laufzeit des Aktionsplans fiel auch die Prüfung des Staatenberichts Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2015. Der UN-Ausschuss zeigte sich besorgt über die mangelnde Beachtung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Politikkonzepten und Programmen des BMZ.⁵ Er empfahl daher die Einführung einer Datenbank mit Informationen zur Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in allen Programmen und Projekten sowie die Ausarbeitung von Kriterien, die zur Analyse der Verwirklichung dieser Rechte beitragen können, um die Steuerung und Messbarkeit zu verbessern. Überdies legte der UN-Ausschuss Deutschland nahe, eine budgetpolitische Zielgröße für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzuführen, die die Überwachung und Rechenschaftslegung ermöglicht und unterstützt.⁶

Als Reaktion auf den Bericht stellt der Nationale Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-BRK (NAP 2.0) verschiedene Maßnahmen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

und humanitäre Hilfe sowie Zusammenarbeit auf EU- und UN-Ebene dar.⁷ Zwar weisen alle Maßnahmen in die richtige Richtung. Die Bundesregierung greift die Abschließenden Empfehlungen des UN-Ausschusses jedoch nur selektiv auf. Sie deckt die Empfehlung nach der Verbesserung der Datenlage ab, aber nicht den Rahmen für die Überwachung und Rechenschaftslegung mit geeigneten Haushaltstiteln oder Zielgrößen. Insgesamt enthält der NAP 2.0 eher weiche Maßnahmen, die Ambitionen und Programmatik hin zu einer systematischen Verankerung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ vermissen lassen.

Menschen mit Behinderungen als Akteur_innen stärker beteiligen

Menschen mit Behinderungen in allen Teilen der Welt sind teilweise massiv in ihrer gesellschaftlichen Teilhabe eingeschränkt und sehen sich oft mit kaum vorstellbaren Hindernissen konfrontiert. Diese Hindernisse reichen von strukturellen Barrieren über Diskriminierung bis hin zur Verweigerung von Teilhabe. Auch zahlreiche Gesetze und Verwaltungsvorschriften oder -praktiken benachteiligen oder schließen Menschen mit Behinderungen aus, beispielsweise wenn Verwaltungsvorschriften zu Infrastrukturmaßnahmen die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen nicht berücksichtigen. Viele Partnerländer Deutschlands kommen ihren Verpflichtungen nicht nach, diese Barrieren zu beseitigen, wie der UN-Ausschuss und die UN-Sonderberichterstatterin⁸ zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen an vielen Beispielen deutlich machen.

Was kann die deutsche EZ bei dieser Ausgangssituation tun, damit Menschen mit Behinderungen von den von ihr geförderten Vorhaben profitieren? Zunächst sollten Menschen mit Behinderungen als Akteur_innen an allen Vorhaben der EZ teilhaben – dies umfasst die Planung, die Umsetzung und das Monitoring. Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in allen Belangen, die sie betreffen, ist ein Kernelement der UN-BRK, und gleichzeitig eine Gewähr für eine bessere, zielgruppengerechtere und damit erfolgreichere EZ. Damit Menschen mit Behinderungen sich beteiligen können, müssen insbesondere die Selbstvertretungsorganisationen vor Ort gestärkt und in die Prozesse der EZ wie Prüfmissionen, Planung,

Umsetzung und Evaluierung von Vorhaben einbezogen werden. Dazu müssen auch die bereits im NAP 2.0 angekündigte Kooperation und Kompetenzentwicklung von Selbstvertretungsorganisationen umgesetzt werden, etwa mit geeigneten Förderinstrumenten.

Um die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch politisch zu verankern, sind mehr Ressourcen, klare Vorgaben und Managementinstrumente notwendig, die Verantwortlichkeiten festlegen und Inklusion in den Mainstream bringen. Eine bessere Verankerung in Strategien des BMZ ist ein notwendiges Mittel: Menschen mit Behinderungen müssen allgemein bei der Strategieentwicklung und insbesondere zur Umsetzung der Agenda 2030 sowie in den einzelnen Sektoren prominent und prioritär als Zielgruppe in den Blick kommen.⁹

Geber- und Partnerländer müssen Verpflichtungen gemeinsam umsetzen

Geber- und Partnerländer können die UN-BRK nur gemeinsam umsetzen.¹⁰ Dazu hält sie die UN-BRK an. Sie enthält als erstes Menschenrechtsabkommen einen eigenständigen Artikel, der die Verpflichtungen der Staaten in diesem Handlungsfeld spezifiziert (Artikel 32 UN-BRK). Die Verpflichtungen gelten für Geber- und Partnerländer. So unterstreichen mehrere Abschließende Bemerkungen des UN-Ausschusses die Verpflichtung von Geber- und Partnerländern, Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen zu beteiligen.

Geber- und Partnerländer stimmen sich in der Regel in Regierungsverhandlungen und -konsultationen über ihre Zusammenarbeit ab. Das ist ein geeignetes Forum, sich zu den gegenseitigen Verpflichtungen aus der UN-BRK auszutauschen und zu einer Übereinkunft zu kommen, sie mit gemeinsamer Anstrengung umzusetzen. Dafür sollten auch die jeweiligen Empfehlungen des UN-Ausschusses und der UN-Sonderberichterstatterin herangezogen werden.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs)¹¹ ist für Geber- und Partnerländer auch die aufgeschlüsselte Datenerhebung ein zentrales Anliegen. Die SDGs sind hier eindeutig: Fortschritte zu ihrer Erreichung sollen prioritär bei den Menschen erzielt werden,

die am meisten benachteiligt sind. Dazu gehören in vielen Ländern der Welt Menschen mit Behinderungen. Daher sollten Partnerländer in ihren statistischen Kapazitäten gefördert werden, damit sie Daten zu Behinderung erheben und so überhaupt die Grundlage für eine zielgerichtete Umsetzung der UN-BRK schaffen können. Aber auch Geberländer sollten klar ausweisen können, welcher Anteil ihrer Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) Menschen mit Behinderungen zugutekommt.

Fazit und Empfehlungen

Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen profitieren viel zu wenig von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Während sich in Deutschland die Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen an der Formulierung deutscher Entwicklungspolitik durchaus positiv entwickelt hat, ist im Ausland die Bilanz enttäuschend.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt deshalb:

- 1 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sollte der Umsetzung der UN-BRK in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit der anbrechenden Regierungszeit **ein weitaus höheres Gewicht** beimessen als in der Vergangenheit.
- 2 Das BMZ sollte innerhalb von sechs Monaten nach Bestimmung einer neuen Hausleitung 2018 eine **Inklusionsstrategie verabschieden**. Mit Blick auf das Hauptziel, die Umsetzung der UN-BRK in der deutschen EZ systematisch zu verankern, sollte die Strategie folgende Maßnahmen (die auch unabhängig einer Strategie ergriffen werden sollten) enthalten:
 - Die Anzahl der Vorhaben zur gezielten Förderung von Menschen mit Behinderungen sollte genauso erhöht werden wie die der Vorhaben in geeigneten Sektoren, in denen Menschen mit Behinderung als Ziel- und Akteursgruppe identifiziert und beteiligt sind. Dafür ist eine Anpassung bestehender Instrumente, etwa der Zielgruppenanalyse, notwendig.
 - Es sollten Anreize sowohl für die finanzielle wie für die technische Zusammenarbeit geschaffen werden. Eine Zielgröße für die Umsetzung von Menschenrechten inklusive der Rechte von Menschen mit Behinderungen kann dafür ein geeignetes Mittel sein.
 - In Regierungsverhandlungen und -konsultationen sollten die jeweiligen Empfehlungen des UN-Ausschusses und der UN-Sonderberichterstatterin regelmäßig hergezogen werden, um mit den Partnerländern in ein strukturiertes Gespräch über die gemeinsame Umsetzung der UN-BRK zu kommen.
 - Im Zuge der Neuarbeitung von Strategien für geeignete Sektoren und Länder sollten die Rechte von Menschen mit Behinderungen systematisch aufgegriffen und Handlungsansätze für ihre Umsetzung definiert werden; und
 - die Förderbereichsschlüssel sollten überarbeitet werden, so dass sie ermöglichen, die finanziellen Beiträge zur Umsetzung der UN-BRK zu erfassen. Die Vorgaben für den Titel „Private Träger“ sollten so überarbeitet werden, dass Selbstvertretungsorganisationen bei einer Beantragung nicht vor Hürden gestellt werden.

- 1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2013): Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (2013-2015). Bonn/Berlin, S. 8. Die Laufzeit des Aktionsplans wurde bis 2017 verlängert.
- 2 Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (2017): Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Bonn.
- 3 DEval (2017), a.a.O., S. 106.
- 4 DEval (2017), a.a.O., S. 100.
- 5 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, para. 59.
- 6 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), a.a.O., paras. 59 und 60.
- 7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ – Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/NAP2/NAP2.pdf;jsessionid=60D27A15AF-10288CEDDCF181F915877D.2_cid320?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 24.11.2017), S. 182.
- 8 UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (2016): Report on Rights of Persons with Disabilities, 9 August 2016, UN Doc. A/71/314, para. 58.
- 9 Dabei ist zu beachten: Die Agenda 2030 verhält sich zur UN-BRK so, dass ihre Umsetzung auch die Umsetzung der Agenda einschließt, während selbst die optimale Erfüllung der Agenda den Anforderungen den Rechten von Menschen mit Behinderungen aus der UN-BRK nicht abschließend Rechnung tragen kann. Die UN-BRK fordert mehr von den Staaten als die Agenda und bleibt schon wegen ihrer rechtlichen Verbindlichkeit der wichtigste menschenrechtliche Maßstab.
- 10 Geberländer sind Staaten, die Gelder für Entwicklung zur Verfügung stellen, die Institutionen in Partnerländern in entsprechende Vorhaben umsetzen.
- 11 UN, General Assembly (2015): Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015, UN Doc. A/RES/70/1.

Impressum

Position Nr. 14 | Dezember 2017 | ISSN 2509-3037 (online)

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

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017

AUTORIN: Dr. 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.