

Weigt, Gabriele

## Die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Analyse politischer Dokumente

Münster ; New York : Waxmann 2025, 140 S. - (Internationale Hochschulschriften; 717)



Quellenangabe/ Reference:

Weigt, Gabriele: Die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Analyse politischer Dokumente. Münster ; New York : Waxmann 2025, 140 S. - (Internationale Hochschulschriften; 717) - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-329236 - DOI: 10.25656/01:32923; 10.31244/9783818850234

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-329236>

<https://doi.org/10.25656/01:32923>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**WAXMANN**  
[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

<http://www.waxmann.com>

### Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen, solange Sie den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen und das Werk bzw. diesen Inhalt nicht bearbeiten, abwandeln oder in anderer Weise verändern.  
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to alter or transform this work or its contents at all.

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



### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft



Gabriele Weigt

# Die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungs- zusammenarbeit

Eine Analyse politischer Dokumente

WAXMANN



Gabriele Weigt

# Die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Eine Analyse politischer Dokumente



Waxmann 2025  
Münster • New York

### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

### **Internationale Hochschulschriften, Bd. 717**

Die Reihe für Habilitationen und sehr gute und ausgezeichnete Dissertationen

ISSN 0932-4763

Print-ISBN 978-3-8188-0023-9

E-Book-ISBN 978-3-8188-5023-4

<https://doi.org/10.31244/9783818850234>

Dieses E-Book steht open access unter der Creative-Commons-Lizenz CC BY-ND 4.0 (Namensnennung-Keine Bearbeitungen 4.0 International) zur Verfügung.



Diese Lizenz gilt nur für das Originalmaterial. Alle gekennzeichneten Fremdinhalte (z.B. Abbildungen, Fotos, Zitate etc.) sind von der CC-Lizenz ausgenommen und für deren Wiederverwendung ist es ggf. erforderlich, weitere Nutzungsgenehmigungen beim jeweiligen Rechteinhaber einzuholen.

Waxmann Verlag GmbH, Münster 2025  
Steinfurter Straße 555, 48159 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)  
[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Anne Breitenbach, Münster  
Umschlagabbildung: Kokuloku Studio – [Shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, den Fachinformationsdienst Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung und ein Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen und Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Erziehungs- und Bildungswissenschaften.

Bibliothek der Pädagogischen Hochschule Freiburg

Bibliothek der Pädagogischen Hochschule Heidelberg

Bibliothek der Pädagogischen Hochschule Zürich

Bibliotheks- und Informationssystem der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

DIPF I Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation Frankfurt a.M.

Fernuniversität Hagen / Universitätsbibliothek

Freie Universität Berlin / Universitätsbibliothek

Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek – Niedersächsische Landesbibliothek Hannover

Hochschulbibliothek der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe

Hochschulbibliothek Hochschule für Technik, Wirtschaft, Kultur Leipzig

Hochschulbibliothek Hochschule Mittweida

Hochschulbibliothek Zittau/Görlitz

Humboldt-Universität zu Berlin / Universitätsbibliothek

Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH) Zürich

IU Internationale Hochschule GmbH Erfurt

Justus-Liebig-Universität Gießen / Universitätsbibliothek

Landesbibliothek Oldenburg

Leuphana Universität Lüneburg

Pädagogische Hochschule Thurgau / Campus-Bibliothek

RPTU Kaiserslautern-Landau / Universitätsbibliothek

Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB)

Technische Informationsbibliothek (TIB) Hannover

Technische Universität Berlin / Universitätsbibliothek

Technische Universität Braunschweig

Technische Universität Chemnitz / Universitätsbibliothek

Universität der Bundeswehr München

Universität Mannheim / Universitätsbibliothek  
Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt  
Universitäts- und Landesbibliothek Münster  
Universitäts- und Stadtbibliothek Köln – im Auftrag der Universität zu Köln  
Universitätsbibliothek Augsburg  
Universitätsbibliothek Bayreuth  
Universitätsbibliothek Bochum  
Universitätsbibliothek der LMU München  
Universitätsbibliothek Dortmund  
Universitätsbibliothek Duisburg-Essen  
Universitätsbibliothek Eichstätt-Ingolstadt  
Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg  
Universitätsbibliothek Graz  
Universitätsbibliothek Greifswald  
Universitätsbibliothek Hildesheim  
Universitätsbibliothek Johann Christian Senckenberg / Frankfurt a.M.  
Universitätsbibliothek Kassel  
Universitätsbibliothek Leipzig  
Universitätsbibliothek Marburg  
Universitätsbibliothek Passau  
Universitätsbibliothek Marburg  
Universitätsbibliothek Passau  
Universitätsbibliothek Potsdam  
Universitätsbibliothek Regensburg  
Universitätsbibliothek Rostock  
Universitätsbibliothek Vechta  
Universitätsbibliothek Würzburg  
Universitätsbibliothek Wuppertal

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	10
1    Einleitung.....	13
2    Thema und Fragestellung.....	15
3    Forschungsstand.....	17
4    Theoretischer Rahmen: Entwicklungspolitik und Menschenrechte .21	
4.1    Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit.....	21
4.1.1    Globaler Süden als Wirkungsfeld der Entwicklungspolitik .....	23
4.1.2    Staatliche entwicklungspolitische Akteure.....	24
4.1.3    Zivilgesellschaftliche entwicklungspolitische Akteure .....	26
4.2    Menschenrechte.....	27
4.2.1    Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK) .....	28
4.2.2    Menschenrechtliches Verständnis von Behinderung.....	29
4.2.3    Menschenrechte als staatliche Verpflichtung.....	31
4.3    Menschenrechte und Entwicklung: Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden .....	31
4.3.1    Sozio-ökonomische Situation.....	31
4.3.2    Kulturelle Aspekte – Bedeutung von Kultur .....	34
4.4    Armut und Behinderung.....	38
4.4.1    Armut als Verursacher von Behinderung/Beeinträchtigung.....	38
4.4.2    Mangelernährung als Ursache von Beeinträchtigungen.....	40
5    Menschen mit Behinderungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte auf internationaler Ebene .....	45
5.1    Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene.....	45
5.1.1    Entwicklungstheorien und -dekaden .....	45
5.1.2    Internationale Vereinbarungen im Bereich Entwicklung .....	48
5.2    Menschenrechte und Entwicklung .....	56

5.3	Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit.....	56
5.4	Menschen mit Behinderungen und Entwicklung .....	58
5.4.1	Internationale Vereinbarungen zum Thema Behinderung.....	58
5.4.2	Menschen mit Behinderungen und Entwicklungszusammenarbeit ..	59
6.	Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.....	63
7.	Methodisches Vorgehen.....	69
7.1	Festlegung des Materials.....	70
7.2	Analyse der Entstehungssituation des Materials .....	71
7.3	Formale Charakteristika des Materials.....	71
7.4	Auswertungsmethode: methodisches Vorgehen.....	71
7.4.1	Theoriegeleitete Richtung und Differenzierung der Fragestellung ..	71
7.4.2	Strukturierung als Analysetechnik .....	73
7.4.3	Festlegung der Kategorien .....	74
7.4.4	Definition der Analyseeinheiten.....	74
7.4.5	Analyseschritte nach dem Kategoriensystem.....	75
7.4.6	Rücküberprüfung des Kategoriensystems an Theorie und Material.	76
8	Zusammenstellung der Ergebnisse .....	77
8.1	Politische Anerkennung von Behinderung als entwicklungspolitisches und menschenrechtliches Thema in Konzepten und Strategien zum Thema Behinderung (Kategorie 1).	77
8.1.1	Politikpapier Behinderung und Entwicklung .....	77
8.1.2	Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen .....	86
8.1.3	Inklusion von Menschen mit Behinderungen – Strategiepapier.....	94
8.2	Politische Anerkennung von Behinderung als entwicklungspolitisches und menschenrechtliches Thema in übersektoralen und Sektorkonzepten (Kategorie 2) .....	97
8.2.1	Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Minderung extremer Armut .....	98
8.2.2	Sektorkonzept Gesundheit.....	99

8.2.3	Soziale Sicherung.....	100
8.2.4	Menschenrechte.....	101
8.2.5	Bildung.....	102
8.2.6	Weitere Strategien.....	103
8.2.7	Reformprozess „BMZ 2030“ .....	104
8.2.8	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie .....	105
8.3	Umsetzung von Strategien zum Thema Behinderung (Kategorie 3) .....	107
8.3.1	Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen .....	107
8.3.2	Monitoring .....	110
8.3.3	Umsetzung Inklusionsstrategie .....	111
8.4	Umsetzung von Inklusion in übersektoralen und Sektorkonzepten (Kategorie 4) .....	112
8.4.1	BMZ-2030: Kernthemenstrategien.....	112
8.4.2	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie .....	114
8.5	Interpretation der Ergebnisse .....	114
9.	Status quo der Umsetzung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit.....	119
9.1	Ergebnisse der Umsetzung des Aktionsplans.....	119
9.2	Konzeptionelle Umsetzung .....	125
10.	Konsequenzen aus der Analyse.....	127
11.	Zusammenfassung.....	129
12.	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	131

## Abkürzungsverzeichnis

AWZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bezev	Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V.
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
CBID	Community Based Inclusive Development
CBR	Community Based Rehabilitation
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
DAC	Development Assistance Committee
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DFID	Department for International Development
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
DOs	Durchführungsorganisationen
DPI	Disabled Peoples' International
DPO	Disabled People's Organisation
EG	Engagement Global
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICF	International Classification on Functioning, Disability and Health
IDA	International Disability Alliance

IDDC	International Disability and Development Consortium
ISL	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDGs	Millennium Development Goals
MmB	Menschen mit Behinderungen
OECD-DAC	Organization for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee
NROs	Nichtregierungsorganisationen
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PV	Programmorschläge
SDGs	Sustainable Development Goals
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN-BRK	UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
USVP	Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization
WG-SS	Washington Group Short Set of Functioning
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ZAK	Zustimmung zur Angebotskonzeption
ZGBA	Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse



# 1 Einleitung

*„While people in the rich world are talking about Independent Living and improved services we are talking about survival.“  
(Barnes/Mercer 1995:38).*

Diese Worte von Joshua Malinga aus Simbabwe, dem ehemaligen Präsidenten der internationalen Selbstvertretungsorganisation Disabled People's International (DPI), liegen zwar mittlerweile 30 Jahre zurück, haben aber von ihrer Aktualität nichts eingebüßt.

Mit dem erstmalig im Jahr 2011 veröffentlichten „World Report on Disability“ wurde der Anteil der Menschen, die mit einer Behinderung leben, von zehn Prozent (United Nations 2006:1) auf 15 Prozent der Weltbevölkerung nach oben korrigiert (WHO/The World Bank 2011). 2011 waren dies eine Milliarde Menschen, wovon ca. 80 Prozent in Ländern des Globalen Südens lebten. Mit dem kontinuierlichen Anstieg der Weltbevölkerung, den Folgen von kriegerischen Auseinandersetzungen, die überwiegend in den Ländern des Globalen Südens stattfinden, eine sich dadurch und auch durch den Klimawandel verschärfende Ernährungssituation, ist anzunehmen, dass sich diese Zahl mittlerweile ebenfalls erhöht hat. Mit dem „World Report on Disability“ wurde eine höhere Prävalenz von Menschen mit Behinderungen, die in Armut leben, bestätigt. Absolute Armut ist eine Ausprägung, die im Wesentlichen in den Ländern des Globalen Südens vorkommt und je nach Situation im Land unterschiedlich ausgebildet sein kann. In manchen Ländern lebt sogar die Mehrheit der Bevölkerung unter absoluten Armutbedingungen, wie z.B. in Indien, Nigeria oder der Demokratischen Republik Kongo (World Bank 2019).

Die Bekämpfung der Armut wurde in den 1990er-Jahren zu einem Leitmotiv der internationalen Zusammenarbeit. Damit verbanden sich Hoffnungen, dass auch Menschen mit Behinderungen davon profitierten, die nach Schätzungen der Weltbank überproportional von Armut betroffen waren und es heute noch sind. Armutsbekämpfung und die Bekämpfung von Ungleichheiten sind seit Langem wesentliche Ziele der internationalen Zusammenarbeit, die trotz ihrer strategischen Ziele, alle Menschen erreichen zu wollen, eine ihrer wichtigsten, weil am meisten benachteiligte Zielgruppe, lange Zeit kaum beachtete.

Während in den ersten Entwicklungsdekaden Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit nahezu unsichtbar waren, haben sich in den

letzten zwei Dekaden Veränderungen ergeben, die im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden sollen.

Mit entwicklungspolitischen Fragen zum Thema Behinderung beschäftige ich mich seit einem Studienaufenthalt in Ecuador von 1983-1984 und habe danach meine berufliche Schwerpunktsetzung darauf ausgerichtet. In verschiedenen Positionen und Gremien, wie z.B. als langjährige Sprecherin der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ oder als Mitglied des „BMZ-Thementeam Inklusion“, konnte ich an der Entwicklung des Themas mitwirken und immer wieder dazu publizieren. Dennoch brauchte es den Anstoß von Prof. Dr. Hans-Peter Schmidtke, eine Promotion zu verfassen, wofür ich sehr dankbar bin. Ein weiterer Dank geht an Prof. Dr. Joachim Schroeder, der gemeinsam mit Prof. Schmidtke diese Arbeit sehr unterstützend und mit wertvollen Anregungen begleitet hat.

Bei der vorliegenden Dissertation handelt es sich um eine empirische Arbeit, die mit der Dokumentenanalyse als qualitatives Untersuchungsverfahren und als Auswertungsmethode mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring arbeitet.

Die Arbeit gliedert sich in einen theoretischen und empirischen Teil. Der theoretische und literaturbasierte Teil umfasst grundlegende Ausführungen zu den Themenbereichen Entwicklung, Entwicklungspolitik und Menschenrechte, einschließlich der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)<sup>1</sup>. Im Kontext der internationalen Rahmenbedingungen führt der empirische Teil eine Analyse der Entwicklung des Themas Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit von einem „nicht prioritären Thema“ zu einem „Gütesiegel“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch und legt eine Einschätzung vor, ob das Thema Behinderung tatsächlich zu einem „Gütesiegel“ geworden ist.

---

1 In dieser Arbeit wird für die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Abkürzung UN-BRK genutzt, da dieses die Abkürzung ist, die in der entwicklungspolitischen Arbeit und den entsprechenden Veröffentlichungen genutzt wird.

## 2 Thema und Fragestellung

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Bedeutung des Themas Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungszusammenarbeit zielt von ihrem Anspruch darauf ab, die Lebensbedingungen aller Menschen in den Ländern des Globalen Südens zu verbessern und möchte insbesondere die in Armut lebenden Menschen erreichen. Obwohl Menschen mit Behinderungen als eine besonders von Armut betroffene und weltweit als die am stärksten marginalisierte Gruppe gilt, wurde diese lange Zeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kaum beachtet. Dies galt auch für die Millenniumsentwicklungsziele, die von 2000-2015 politikleitend waren und Menschen mit Behinderungen nicht erwähnten.

Innerhalb der vergangenen etwas mehr als 20 Jahre hat sich die Relevanz des Themas verändert. Verstand das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) noch zu Beginn der 2000er-Jahre Menschen mit Behinderungen als nicht „prioritäre Zielgruppe“, so wird die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in dem im Juni 2020 veröffentlichten Reformkonzept „BMZ 2030“ als „Gütesiegel“ bezeichnet.

Wie sind diese Veränderungen zustande gekommen und welche Faktoren haben dabei eine Rolle gespielt, sind Fragen, die im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden sollen. Hinsichtlich der Faktoren, die für die Veränderungen relevant sein können, sollen zwei untersucht werden, da es diese im Vergleich zu den Dekaden vor dem Untersuchungszeitraum noch nicht gegeben hat. Dies ist zum Einen die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK), die seit 2009 in Deutschland in Kraft ist, und zum Anderen die „VENRO-Arbeitsgruppe Behinderung und Entwicklung“, die zu Anfang des neuen Jahrtausends als zivilgesellschaftlicher Akteur entstanden war.

Dabei soll analysiert werden, inwieweit diese Faktoren die politische Bedeutung des Themas Behinderung verändern konnten. Es soll aber auch der Frage nachgegangen werden, wie sich die Veränderungen der politischen Bedeutung des Themas ebenfalls in der entwicklungspolitischen Praxis der Durchführung von Programmen und Projekten niedergeschlagen haben und inwieweit es gelungen ist, Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Sinne eines „Gütesiegels“ nachhaltig und durchgängig zu verankern.



### 3 Forschungsstand

Das Thema *Behinderung in Ländern des Globalen Südens* findet noch nicht lange in der deutschsprachigen sonderpädagogischen Forschung Beachtung. Ein erster Schritt kann im Bd. 11 „Vergleichende Sonderpädagogik“ des „Handbuch der Sonderpädagogik“, Berlin 1987, gesehen werden (Klauer/Mitter 1987), in dem zum ersten Mal auch die Länder des Globalen Südens in die Vergleichende Sonderpädagogik einbezogen wurden. Neben den Beiträgen im „Handbuch der Sonderpädagogik“ gab es zu diesem Zeitpunkt so gut wie keine Literatur zu diesem Themenbereich. In den folgenden Jahren sind zwar eine Reihe weiterer Publikationen in diesem Feld erschienen (Neubert/Cloerkes 1987; Kemler 1988; Albrecht 1993; Al Munaizel 1996; Holzer/Vreede/Weigt 1999) – auch führte der Mangel an Publikationen 1990 zur Gründung des „Newsletters Behinderung und Dritte Welt“, heute „Zeitschrift Behinderung und internationale Entwicklung“ – Fragen der Entwicklungszusammenarbeit wurden aber kaum thematisiert. Vielmehr konzentrierten sich die Forschung und die wissenschaftlichen Beiträge darauf, die Situation von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden generell oder in verschiedenen thematischen Bereichen (wie z.B. Bildung, Rehabilitation, Kultur, Ursachen von Behinderung, Armut) zu analysieren (Guimbous 1993; Albrecht/Weigt 1993; Albrecht 1995; Schmidtke 1997; Müller-Mbwilo 2008). Die Themen Kultur und Behinderung stießen auf ein besonderes Interesse und wurden in verschiedenen Publikationen aufgegriffen (vgl. Meiser/Albrecht 1997; Holzer/Vreede/Weigt 1999; Biewer 2000; Biewer/Luciak/ Schwinge 2007; Hartwig 2020). Von Interesse war auch die Beschäftigung mit Fragen einer international vergleichenden Heil- und Sonderpädagogik sowie der Integration/Inklusion aus internationaler Sicht. Neben der Fokussierung auf die Heil- und Sonderpädagogik und zunehmend die Inklusiv Bildung standen überwiegend osteuropäische und westliche Industrienationen im Mittelpunkt der Betrachtung. Nur relativ vereinzelt wurden auch Länder des Globalen Südens beleuchtet; noch seltener entwicklungspolitische Fragestellungen aufgegriffen (Albrecht/Bürli/Erdélyi 2006; Bürli/Strasser/Stein 2009; Erdélyi/Schmidtke/Sehrbrock 2012; Zahnd 2017; Dietze/Gloystein/Moser/Piezunka/Röbenack/Schäfer/Wachtel/Walm 2020; Köpfer/Powell/Zahnd 2021).

Bei Veranstaltungen von sonderpädagogischen, heilpädagogischen oder inklusionspädagogischen Wissenschaftlicher\*innen sind Themen zu Behinderung und Entwicklung im Globalen Süden verschiedentlich aufgenommen worden und es wurden einzelne Artikel in den Dokumentationen der Veranstaltungen

veröffentlicht (Albrecht/Bürli/Erdélyi 2006; Bürli/ Strasser/Stein 2009; Erdélyi/Schmidtke/Sehrbrock 2012; Dietze/Gloystein/Moser/Piezunka/Röbenack/Schäfer/Wachtel/Walm 2020). Auch sind immer wieder einzelne Artikel in Fachzeitschriften publiziert worden. Insgesamt fällt aber auf, dass der Anteil der Veröffentlichungen, die zum Thema Menschen mit Behinderungen in Ländern des Globalen Südens erschienen sind, relativ gering ist.

Die Auseinandersetzung mit der Rolle und der Bedeutung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kann auf das Jahr 1995 datiert werden, als die damalige „Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt“ Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zum ersten Mal zu einem Thema der zu dieser Zeit relativ regelmäßig stattfindenden Symposien machte. In den folgenden Jahren fanden weitere Symposien und Tagungen statt, die das Thema Behinderung in den Kontext der Entwicklungszusammenarbeit stellten. Dabei wurden die inhaltliche Verankerung von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen, aber das Thema Behinderung auch sektorspezifisch betrachtet, wie z.B. bei einer Tagung 2004 zu „HIV/Aids und Behinderung“, 2009 zu Fragen der Inklusion in der Bildung oder 2017 zur inklusiven Umsetzung der Stadtentwicklung (SDG 11). Nach vielen Symposien und Tagungen erfolgte die Veröffentlichung der Tagungsergebnisse, zu Beginn meist in Form eines gedruckten Buches oder einer etwas dünneren Publikation. In den letzten Jahren sind als Ergebnis meistens lediglich Online-Dokumentationen erschienen, die in der Regel die Präsentationen, aber keine ausformulierten Texte beinhalten.

Noch geringer ist der Anteil der wissenschaftlichen Veröffentlichungen, die sich mit Fragen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit befassen. Die häufigsten Beiträge dazu sind in der Zeitschrift „Behinderung und internationale Entwicklung“ erschienen. Auch die Autorin hat dazu Artikel veröffentlicht (vgl. Weigt 2015; Weigt 2010; Weigt 2009).

Auf der internationalen Ebene sind die Themenbereiche der Veröffentlichungen, die sich mit Menschen mit Behinderungen und Entwicklung befassen, viel breiter. Wie auch im deutschsprachigen Raum wird zu Bildung publiziert, die thematische Vielfalt geht aber mit Arbeiten zu Inklusion von Menschen mit Behinderung in Systemen der Sozialen Sicherung, Armut, ökonomischer Teilhabe, Zugang zu Gesundheitssystemen, barrierefreie Wasser- und Sanitärversorgung, Stadtentwicklung, Klima, nachhaltige Entwicklung, Partizipation von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen, Informa-

tions- und Kommunikationstechnologie, humanitäre Notsituationen, Krieg und Flüchtlinge mit Behinderungen sowie Datenerfassung von Menschen mit Behinderungen, um nur einige zu nennen, weit darüber hinaus.

Diese Veröffentlichungen stammen von Akteuren aus der Wissenschaft, von UN-Organisationen, Entwicklungsbanken, internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen und Institutionen. In einem deutlich geringeren Maße wird auch zur Entwicklungszusammenarbeit publiziert. Dies beinhaltet u.a. Beiträge, die den Zusammenhang zwischen der UN-BRK und der Entwicklungszusammenarbeit darstellen (s. Stein/Stein 2013; United Nations 2020a), die Umsetzung von Inklusion in Strategien der Entwicklungszusammenarbeit (Albert/Dube//Riis-Hansen 2005; The World Bank 2010; United Nations 2020b) oder praktische Handreichungen, die aufzeigen, wie Inklusion in der konkreten entwicklungspolitischen Arbeit umgesetzt werden kann (u.a. Able Child Africa/Save the Children 2021). In Bezug auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit finden sich lediglich sehr kurze Beschreibungen der Aktivitäten aus den Jahren 2008 (Mattioli) und 2010 (The World Bank), die zudem nicht den aktuellen Stand widerspiegeln.

Eine systematische Analyse der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und der Veränderungsprozesse in den letzten ca. zwanzig Jahren ist nach dem Kenntnisstand der Autorin weder im deutschsprachigen Raum noch auf internationaler Ebene durchgeführt worden und begründet die Relevanz dieses Forschungsthemas.



## 4 Theoretischer Rahmen: Entwicklungspolitik und Menschenrechte

### 4.1 Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird nicht zwischen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit unterschieden. Dass diese beiden Begriffe aber nicht identisch sind, beschreibt Franz Nuscheler mit Bezug auf eine grundlegende Definition von Dieter Nohlen. „Unter Entwicklungspolitik ist die Summe aller Mittel und Maßnahmen zu verstehen, die von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d.h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern“ (Nuscheler 2006:76). Diese spiegelt die Aufforderung der UN-Charta von 1945 an die Staatengemeinschaft wider, den „sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern“ (ebd.). Diese Zielsetzung findet sich auch beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (zur Jahrhundertwende) folgendermaßen wieder: „zur Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle Menschen – Männer und Frauen – in den Partnerländern im Süden und im Osten und zur Zukunftssicherung auch für uns beizutragen“ (Nuscheler 2006:76). Aus dieser Zielvorgabe leitete das BMZ vier Dimensionen ab:

- „Soziale Gerechtigkeit: armutsmindernde Rahmenbedingungen und sozialer Ausgleich;
- wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: armenorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- politische Stabilität: Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Gleichberechtigung;
- ökologisches Gleichgewicht: Bewahren der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage.“ (ebd.)

Aus diesen Zieldimensionen wird deutlich, dass Entwicklungspolitik mehr ist als Entwicklungszusammenarbeit und es weiterer politischer Handlungsfelder bedarf, um zur Entwicklung beizutragen. Im 15. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung „Entwicklungspolitik als Friedens- und Zukunftspolitik“ (2017) wird dies wie folgt deutlich: „Nachhaltige Entwicklung ist Aufgabe

aller Politikfelder – von der Wirtschafts- und Handelspolitik über die Umwelt- und Agrarpolitik bis zur Außen- und Sicherheitspolitik“ (Die Bundesregierung 2017:4).

Dem Begriff Entwicklungspolitik inhärent ist der Begriff der Entwicklung, der in seiner Problematik kurz angerissen, aber inhaltlich nicht weiter vertieft werden soll. Nach Nohlen ist dieser „weder vorgegeben noch allgemeingültig definierbar, noch wertneutral, sondern abhängig von Raum und Zeit sowie insbes. von individuellen und kollektiven Wertvorstellungen. E. ist folglich ein normativer Begriff, in den Vorstellungen über die gewünschte Richtung gesellschaftlicher Veränderungen, Theorien über die Ursachen von UE (Unterentwicklung; Ergänzung d. Autorin), Aussagen über die sozialen Trägergruppen und Ablaufmuster sozioökon. Transformationen, Entscheidungen über das Instrumentarium ihrer Ingangsetzung und Aufrechterhaltung etc. einfließen“ (Nohlen 2000:216).

Der Entwicklungsbegriff hat sich über die Entwicklungsdekaden und entsprechenden Dekadenstrategien verändert. Sein Ursprung kann aber im wirtschaftlichen Wachstum verortet werden, da die älteren Entwicklungstheorien das wirtschaftliche Wachstum in den Mittelpunkt des Entwicklungsbegriffs stellten und „Die Formel ‚Entwicklung = Wachstum‘ findet sich im UN-Bericht von 1951, mit der die int. E-Politik einsetzte“ (Nohlen 2000:216).

Der Begriff *Entwicklungshilfe* wurde bis in die 1980er Jahre verwendet und danach durch den Begriff *Entwicklungszusammenarbeit* ersetzt, der ein partnerschaftliches Miteinander zum Ausdruck bringen soll. Entwicklungszusammenarbeit wird aktuell durch das BMZ wie folgt definiert: „Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat die Aufgabe, den Menschen die Freiheit zu geben, ohne materielle Not selbstbestimmt und eigenverantwortlich ihr Leben zu gestalten und ihren Kindern eine gute Zukunft zu ermöglichen. Sie leistet Beiträge zur nachhaltigen Verbesserung der weltweiten wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse. Sie bekämpft die Armut und fördert Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Entwicklungszusammenarbeit trägt zur Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten bei. Sie fördert eine sozial gerechte, ökologisch tragfähige und damit nachhaltige Gestaltung der Globalisierung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, aus ethischer Verantwortung und internationaler Solidarität zu handeln. Sie ist damit von humanistischen Werten geleitet, dient aber gleichzeitig auch dem Bestreben, die Zukunft Deutschlands zu sichern.“

Als Sammelbegriff fasst Entwicklungszusammenarbeit die Leistungen der technischen, finanziellen und personellen Zusammenarbeit zusammen. Entwicklungszusammenarbeit ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, die von privaten und öffentlichen Einrichtungen erfüllt wird. Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit können in materieller Form (als Kredite oder Zuschüsse) oder auch in immaterieller Form (zum Beispiel durch Bereitstellung von Know-how oder Aus- und Fortbildung) erbracht werden“ (BMZ 2022a).

Damit internationale Leistungen als Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt werden, müssen Kriterien erfüllt werden, die der OECD-Entwicklungsausschuss definiert. Dieser Ausschuss wurde von den in der OECD zusammengeschlossenen westlichen Industrienationen 1961 eingerichtet, der für die Erarbeitung von Normen und Zielvorgaben der Entwicklungspolitik zuständig ist (vgl. Nohlen 2000). Durch die Erfüllung der folgenden Kriterien werden Leistungen als Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt:

1. „Die Leistungen müssen Entwicklungsländern bereitgestellt werden. Es gibt eine Liste der Entwicklungsländer, die alle drei Jahre angepasst wird. Sie basiert im Wesentlichen auf dem gebräuchlichen Wohlfahrtsindikator „Pro-Kopf-Einkommen“ und unterscheidet ärmste und andere arme Länder sowie zwei Ländergruppen mit mittlerem Einkommen.
2. Die Leistungen müssen der wirtschaftlichen Entwicklung oder der Verbesserung des Lebensstandards in Entwicklungsländern dienen.
3. Bei den Leistungen muss es sich um Zuschüsse oder vergünstigte Darlehen handeln.“ (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2013:6)

#### **4.1.1 Globaler Süden als Wirkungsfeld der Entwicklungspolitik**

Da der Begriff *Entwicklungsländer* eine abwertende Konnotation beinhaltet, wird in dieser Arbeit die Bezeichnung *Globaler Süden* verwendet, um einen Begriff zu gebrauchen, der möglichst wertfrei Staaten mit mittlerem (1.036-12.534 \$) und niedrigem (1.035 \$) Pro-Kopf-Einkommen meint. Die Vereinten Nationen definieren die ärmsten Länder der Welt durch einen geringen sozialen Entwicklungsstand, durch schwache Ökonomie und durch eine besondere ökonomische Verwundbarkeit (United Nations 2022a).

Der Begriff des Globalen Südens stammt nach Boecker ursprünglich von dem italienischen Marxisten Antonio Gramsci, der damit zeigen wollte, wie der Süden Italiens von den durch ihre kapitalistischen Strukturen geprägten nördli-

chen Provinzen kolonisiert wurde. Er grenzt die Entwicklungs- und Schwellenländer von den reichen Industrienationen des sog. Globalen Nordens ab. Entgegen den früher und zum Teil auch heute noch (wenngleich in deutlich geringem Maße) genutzten Begriffen der *ersten*, *zweiten* und *dritten Welt* soll dieser Begriff nicht abwertend klingen (vgl. Boecker 2021:18).

Die Begrifflichkeiten des *Globalen Südens* und *Globalen Nordens* haben sich bei entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen, und insbesondere bei Organisationen, die im Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit tätig sind, in den letzten Jahren durchgesetzt. Demgegenüber verwenden die staatlichen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin überwiegend den Begriff *Entwicklungsländer*. Dieser wird in Deutschland seit den 1950er-Jahren verwendet. Für diesen gibt es zwar keine einheitliche Definition, dennoch weist die Mehrzahl dieser Staaten die folgenden gemeinsamen Merkmale auf:

1. „eine schlechte Versorgung großer Gruppen der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, dadurch Unterernährung und Hunger
2. ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, Armut
3. keine oder nur eine mangelhafte Gesundheitsversorgung, eine hohe Kindersterblichkeitsrate und eine geringe durchschnittliche Lebenserwartung
4. mangelhafte Bildungsmöglichkeiten, eine hohe Analphabetenquote
5. hohe Arbeitslosigkeit, ein insgesamt niedriger Lebensstandard, eine oft extrem ungleiche Verteilung der vorhandenen Güter“ (BMZ 2021a)

Die Länder, die als Entwicklungsländer gelten, werden in einer Liste des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geführt. Diese Liste wird alle drei Jahre aktualisiert und unterteilt die Länder nach Pro-Kopf-Einkommen in insgesamt vier Kategorien, die sich hauptsächlich an der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens orientieren. Diese Liste ist von Bedeutung, da Leistungen von sog. Geberländern, wie z.B. Deutschland, als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit gelten.

#### **4.1.2 Staatliche entwicklungspolitische Akteure**

Das für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zuständige Ministerium ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Dieses steuert die Entwicklungspolitik der Bundesregierung und entscheidet über die strategische Ausrichtung mit den entwicklungspolitischen

Themen und Schwerpunkten. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit des BMZ geschieht einerseits bilateral, d.h. in der konkreten Zusammenarbeit mit Ländern des Globalen Südens. Andererseits fließt ein Anteil der deutschen entwicklungspolitischen Leistungen in die multilaterale Zusammenarbeit. Diese wird durch internationale Institutionen durchgeführt, zu denen die Weltbankgruppe, die regionalen Entwicklungsbanken, UN-Organisationen, UN-Programme, EU und Entwicklungsfonds gehören. Auf diese Weise agiert das BMZ im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit direkt mit Regierungen aus Partnerländern und in der multilateralen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene zusammen mit anderen Ländern, die z.B. ein Thema oder ein Programm gemeinsam fördern.

Auf dieser politischen Ebene ist das BMZ aktiv. Die operative Ausgestaltung der Zusammenarbeit wird von den so genannten Durchführungsorganisationen vorgenommen. Die beiden wichtigsten sind die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die für die finanzielle Zusammenarbeit zuständig ist sowie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, vormals GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), die die technische Zusammenarbeit umsetzt. Hauptaufgabe der KfW ist es, entwicklungspolitische Partnerländer bei der Finanzierung von Programmen zu unterstützen, die für ihre Entwicklung relevant sind, wie z.B. Infrastrukturmaßnahmen, wie der Bau von Straßen und Wasserversorgung oder Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitssystem. Im Rahmen der technischen Entwicklungszusammenarbeit werden den Partnerländern technische, wirtschaftliche und organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt. Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), der für die personelle Entwicklungszusammenarbeit zuständig war, ist im Rahmen einer Reform im Jahr 2011 in der GIZ aufgegangen. KfW und GIZ sind als Durchführungsorganisationen verpflichtet, die Strategien und Konzepte des BMZ umzusetzen.

Das BMZ zählt auch Zuschüsse, die an entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen, die so genannten privaten Träger, gezahlt werden, als technische Entwicklungszusammenarbeit *im weiteren Sinne*. Diese Zuschüsse (bis zu 75% der Gesamtkosten) gelten zwar als staatliche Entwicklungszusammenarbeit, allerdings sind die Empfänger dieser Leistungen nicht weisungsgebunden und müssen nicht den strategischen Prioritäten des BMZ folgen.

### 4.1.3 Zivilgesellschaftliche entwicklungspolitische Akteure

Wenn in dieser Arbeit von zivilgesellschaftlichen entwicklungspolitischen Akteuren die Rede ist, so bezieht sich diese Bezeichnung auf Nichtregierungsorganisationen (NROs). Obwohl es noch keine einheitliche Definition gibt, so weisen diese doch die folgenden Charakteristika auf: NROs vertreten gemeinsame Interessen, sind nicht gewinnorientiert und vom Staat unabhängig. In ihrer Organisationsform sind dies gemeinnützige Initiativen, Vereine und Organisationen. Im allgemeinen Sprachgebrauch sind damit insbesondere Initiativen, Vereine und Organisationen gemeint, die sich gesellschaftspolitisch engagieren und in der Entwicklungs-, Menschenrechts- oder Umweltpolitik aktiv sind (BMZ 2022b).

Im Rahmen der in den letzten Jahrzehnten voranschreitenden Globalisierung haben sich NROs zunehmend grenzüberschreitend organisiert und nehmen Einfluss nicht nur auf die nationale, sondern auch auf die globale Politik. Dabei existieren prinzipiell drei Ansätze:

1. NROs betreiben durch Kampagnen, Protestaktionen oder informelle Gespräche mit Entscheidungsträger\*innen Lobbyarbeit.
2. Sie werden an Dialogprozessen zur Entwicklung von entwicklungspolitischen Strategien oder Aktionsprogrammen beteiligt.
3. Sie stellen als Experten und Dienstleister Ressourcen zur Verfügung, z.B. durch die Übernahme von Beratungs- und Koordinationsaufgaben oder Mitwirkung in Fachgremien.

Auf globaler Ebene ist die Zahl der NROs in den letzten Jahrzehnten deutlich angewachsen und lag nach Angaben der „Union of International Associations“ 2015 bei knapp 9.000 Organisationen (Bundeszentrale für politische Bildung 2022). In Deutschland existiert eine Vielzahl an NROs. Dazu zählen neben den kirchlichen entwicklungspolitischen Organisationen, wie z.B. Brot für die Welt oder Misereor, die politischen Stiftungen und die so genannten „privaten Träger“, i.d.R. in Form von eingetragenen gemeinnützigen Vereinen (z.B. Welthungerhilfe e.V. oder Kindernothilfe e.V.). Die wichtigsten deutschen NROs hatten sich zunächst im „Bensheimer Kreis“ und ab 1995 im VENRO (Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe) zusammengeschlossen. Im Oktober 2022 zählt der Verband 143 Mitglieder (VENRO 2022a). Dazu gehören z.B. die Deutsche Welthungerhilfe, Misereor oder Brot für die Welt, die zu allgemeinen Entwicklungsfragen wie Armutsbekämpfung, Ernährung, Bildung, Klima-

schutz, etc. arbeiten. Mittlerweile sind auch Organisationen bei VENRO Mitglied, die sich speziell für Menschen mit Behinderungen in Ländern des Globalen Südens engagieren, wie z.B. die CBM (Christoffel-Blindenmission), Handicap International oder *bezev* (Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V.).

## 4.2 Menschenrechte

Die Geschichte der Menschenrechte beginnt nicht erst mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948. Bereits hunderte Jahre vorher kam schon die Idee auf, dass alle Menschen Rechte haben. Zum ersten Mal festgeschrieben wurden sie als universelle, unteilbare und unveräußerliche Menschenrechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Wenige Jahre vorher war der Zweite Weltkrieg zu Ende gegangen und die Erklärung der Menschenrechte war auch eine Reaktion darauf und die unmenschlichen Verbrechen, die begangen worden waren.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gilt als Fundament für weitere Menschenrechtsverträge. Wichtige weitere Verträge waren der Internationale Pakt (Abkommen) über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die 1976 in Kraft traten. Diese drei Abkommen bilden die sog. „Bill of Rights“ und stellen daher im Bereich der Menschenrechte den Grundkodex der internationalen Völkergemeinschaft dar.

Seitdem wurden von den Vereinten Nationen die folgenden Menschenrechtsverträge in Kraft gesetzt:

- Internationales Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979
- UN-Antifolterkonvention von 1984
- UN-Kinderrechtskonvention von 1989
- Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006
- Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen von 2006

Die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die Menschenrechtsverträge sind entscheidende Grundlagen der internationalen Politik.

#### **4.2.1 Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK)**

Grundlegend für diese Arbeit ist die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die am 13. Dezember 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedet worden ist und seit dem 26. März 2009 in Deutschland rechtlich verbindlich umgesetzt werden muss. Mit der UN-Konvention werden die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf eine verbindliche Grundlage gestellt. Diese umfasst die gesamte Bandbreite „mensenrechtlich geschützter Lebensbereiche“ (Aichele 2010:2), zu denen die bürgerlichen und politischen Rechte sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gehören. Die UN-BRK beinhaltet eine Auflistung der Rechte, die eine Konkretisierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte darstellt. Sie beinhaltet keine Sonderrechte für Menschen mit Behinderungen, sondern nimmt Menschen mit Behinderungen in den Diskriminierungsschutz der Menschenrechte auf.

Sie ist als Konvention darauf ausgerichtet, die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern, macht das Thema Behinderung zu einem festen Bestandteil von Strategien der nachhaltigen Entwicklung und bezieht sich explizit auf Länder des Globalen Nordens und des Globalen Südens. Dies wird an verschiedenen Stellen in der UN-BRK deutlich. So verweist Absatz g der Präambel darauf, „wie wichtig es ist, die Behinderungsthematik zu einem festen Bestandteil der einschlägigen Strategien der nachhaltigen Entwicklung zu machen“, und Absatz l auf die „Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen mit Behinderungen in allen Ländern, insbesondere in den Entwicklungsländern“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen: 2009:5-6).

Weiter heißt es in der Präambel unter Absatz t: „unter besonderem Hinweis darauf, dass die Mehrzahl der Menschen mit Behinderungen in einem Zustand der Armut lebt, und diesbezüglich in der Erkenntnis, dass die nachteiligen Auswirkungen der Armut auf Menschen mit Behinderungen dringend angegangen

werden müssen“ und Absatz y „in der Überzeugung, dass ein umfassendes und in sich geschlossenes internationales Übereinkommen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den entwickelten Ländern einen maßgeblichen Beitrag zur Beseitigung der tiefgreifenden sozialen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen leisten und ihre Teilhabe am bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf der Grundlage der Chancengleichheit fördern wird“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen: 2009:7).

Neben einer generellen Ausrichtung in Richtung Entwicklung, die durch die Präambel deutlich wird, enthält die Konvention als einzige Menschenrechtskonvention einen eigenen Artikel zur internationalen Zusammenarbeit. Dieser besagt, „dass die internationale Zusammenarbeit, einschließlich internationaler Entwicklungsprogramme, Menschen mit Behinderungen einbezieht und für sie zugänglich ist“ (UN-BRK, Art. 32). Artikel 32 verpflichtet aber nicht nur die Staaten, die Entwicklungszusammenarbeit leisten, diese inklusiv zu gestalten, sondern verdeutlicht auch die eigene Verantwortung der Vertragsstaaten, die Konvention umzusetzen. In Art. 32 Abs.2 heißt es: „Dieser Artikel berührt nicht die Pflicht jedes Vertragsstaats, seine Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen zu erfüllen“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen 2009:31).

Die internationale Perspektive der UN-BRK sowie der in ihr enthaltene Paradigmenwechsel von einer Politik der Fürsorge hin zu einer Politik der Rechte stellen eine wichtige Grundlage dieser Arbeit dar.

## **4.2.2 Menschenrechtliches Verständnis von Behinderung**

Entsprechend der Orientierung an der UN-BRK liegt dieser Arbeit das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung zugrunde. „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen 2009:9). Damit hat die UN-BRK einen grundlegenden Wechsel fortgeführt, der bereits mit der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) 2001 eingeleitet worden war. Die ICF – von vielen auch als soziales Modell von Behin-

derung bezeichnet – markiert einen Paradigmenwechsel im Verständnis von Behinderung als ein individuelles Phänomen, dem mit medizinischen und therapeutischen Maßnahmen zu begegnen ist, hin zu einem Verständnis, in dem Behinderung durch ungünstige Umweltfaktoren entsteht, die Menschen mit Beeinträchtigung systematisch benachteiligen und ausgrenzen.

Entsprechend diesem Verständnis von Behinderung wird in dieser Arbeit, dort, wo es möglich ist, zwischen Beeinträchtigung und Behinderung sprachlich differenziert.

Nach Theresia Degener wurde mit der UN-BRK aber nicht nur ein soziales Modell von Behinderung verabschiedet, sondern ein menschenrechtliches. Sie macht die Weiterentwicklung des sozialen Modells an den folgenden Punkten fest:

1. im Menschenrechtsmodell kann die Menschenrechtsfähigkeit nicht durch gesundheitliche Beeinträchtigungen beschränkt oder aberkannt werden. Dies findet seinen Ausdruck in Artikel 12 der UN-BRK, wonach alle Menschen mit einer Behinderung als rechts- und handlungsfähig anzusehen sind.
2. das menschenrechtliche Modell von Behinderung geht dahingehend über das soziale Modell hinaus, da es nicht nur Schutz vor Diskriminierung bietet, sondern die Rechte des gesamten Menschenrechtskatalogs einfordert in der Interdependenz der politischen und bürgerlichen Rechten mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Dies bedeutet das Recht auf Gewährleistung von sozialer Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard, wie auch von anderen Maßnahmen der Sozialpolitik.
3. Behinderung wird als Teil der menschlichen Vielfalt wertgeschätzt.
4. das menschenrechtliche Modell berücksichtigt beeinträchtigungsbezogene und intersektionale Identität eines Menschen. Dies betrifft unterschiedliche Arten der Beeinträchtigung wie auch andere Identitätsfaktoren wie z.B. Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, etc.
5. das menschenrechtliche Modell beinhaltet einen sensiblen Umgang mit Präventionsprogrammen in der Gesundheitspolitik, die das Lebensrecht von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich infrage stellen (vgl. Degener 2015:64-66).
6. „Während das soziale Modell lediglich erklären kann, warum zwei Drittel der weltweit 1 Milliarde behinderter Menschen in den Entwicklungsländern leben, bietet das menschenrechtliche Modell einen Fahrplan für Veränderungen in der internationalen Armutspolitik. (...) Mit Artikel 32 verfügt die

UN-BRK über eine Norm, die sich mit inklusiver Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt und enthält damit die Weichenstellung für eine wirksame Armutsbekämpfung, die auch behinderte Menschen erreicht“ (ebd.:66).

### **4.2.3 Menschenrechte als staatliche Verpflichtung**

Im Kontext der Menschenrechte werden die Menschen als Träger\*innen von Rechten verstanden. Die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte stellen eine staatliche Verpflichtung dar. Daher fokussiert sich diese Arbeit auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit, die in der Verantwortung steht, den menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Dies bedeutet, dass sie die entwicklungspolitischen Strategien, Prozesse und Programme entsprechend ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gestaltet und anhand der Vorgaben aus der UN-BRK umsetzen muss.

## **4.3 Menschenrechte und Entwicklung: Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden**

Im Rahmen des menschenrechtsbasierten Ansatzes dieser Arbeit soll im folgenden Kapitel ein Blick auf die menschenrechtliche Situation von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden gerichtet werden.

### **4.3.1 Sozio-ökonomische Situation**

Die Menschenrechte gelten seit ihrer Verabschiedung für alle Menschen. In diesem Abschnitt wird auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) fokussiert, da die Datenlage zum Stand der bürgerlichen und politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden mehr als dürftig ist. So ist in der Literatur ab und an ein Hinweis darauf zu finden, dass Kinder mit Behinderungen nach ihrer Geburt getötet werden, was das fundamentale Menschenrecht auf Leben verletzt (vg. Naami 2018:131-144). Auch gibt es Hinweise in einigen Publikationen, wenn Menschen in psychiatrischen Anstalten ihres Rechts auf persönliche Freiheit und Sicherheit beraubt werden (vgl. BRK-Allianz 2013:33-34; World Network of Users and Survivors of Psychiatry/International Disability Alliance 2012). Informationen zu den elementa-

ren Justizgrundrechten oder dem Zugang zu öffentlichen Ämtern liegen der Autorin nicht vor.

Besser stellt sich die Datenlage zu den WSK-Rechten dar, obwohl diese nach wie vor unzureichend ist und deutliche Lücken aufweist. Die WSK-Rechte finden sich zwar auch in der UN-BRK wieder, gelten aber bereits seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1976. Neben dem Verbot der Diskriminierung gehören zu diesen u.a.:

- Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen
- Recht auf soziale Sicherheit
- Recht auf Bildung
- Recht auf körperliche und geistige Gesundheit
- Recht auf angemessenen Lebensstandard (ausreichende Ernährung, Bekleidung, Unterbringung)
- Recht auf Schutz vor Hunger
- Schutz der Familie (Gründung, Erziehung)

Die Verletzung dieser Grundrechte wird durch internationale Schätzungen deutlich. Die Weltbank schätzt, dass 20% der in absoluter Armut lebenden Menschen eine Behinderung aufweisen (United Nations 2006:1). In ihrer Guidance Note aus dem Jahr 2004 schätzt die Europäische Kommission, dass 82% der Menschen mit Behinderungen in Ländern des Globalen Südens in Armut leben (European Commission 2004:2).

Was bedeutet Armut in Ländern des Globalen Südens? Nach UNICEF, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, heißt arm zu sein, das Unvermögen menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen, absolute Armut ist der gleichzeitige Mangel an allem (vgl. UNICEF 1983). Diesem Verständnis, dass durch die Armutssituation menschliche Grundbedürfnisse nicht befriedigt werden können, folgen auch andere internationale Organisationen. Die Weltbank definiert Menschen als extrem arm, wenn sie weniger als 2,15 US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben (The World Bank 2022a). Robert McNamara, ehemaliger Weltbankpräsident, definierte 1973 absolute Armut in einer wegweisenden Rede wie folgt: „Absolute A. ist durch einen Zustand solch entwürdigender Lebensbedingungen wie Krankheit, Analphabetentum, Unterernährung und Verwahrlosung charakterisiert, daß die Opfer dieser A. nicht einmal die grundlegenden menschlichen Existenzbedürfnisse befriedigen können“ (McNamara zitiert bei Nohlen 2000:62). Extreme Armut bedeutet demnach nicht nur, ein minimales Einkommen zu haben, sondern ist multidimensional. Menschen, die in

extremer Armut leben, leiden u.a. unter Hunger, Mangelernährung, unsauberem Trinkwasser, Analphabetentum, haben keinen Zugang bzw. eingeschränkten Zugang zu Bildung, Gesundheitsleistungen, Arbeit und sehen sich sozial und gesellschaftlich ausgeschlossen (vgl. Chronic Poverty Research Centre 2005). Zudem sehen sich Menschen mit Behinderungen vermehrt einer chronischen Armut ausgesetzt: „Disabled people are more likely to be poor and to stay poor. Poor disabled children are more likely to die early, preventable deaths“ (Chronic Poverty Research Centre 2005:19).

Diese Lebenssituation wird bestätigt durch den World Report on Disability, der von der Weltbank und der WHO 2011 veröffentlicht wurde. Demnach sind Menschen aus den ärmsten Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet, eine Behinderung zu erlangen. Insgesamt stellt der Bericht fest, dass Menschen mit Behinderungen einen schlechteren Gesundheitszustand, einen geringeren Bildungsstand, eine geringere ökonomische Teilhabe, höhere Abhängigkeiten und beschränkte Teilhabe haben im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen. Außerdem ist die Armutsrate höher (vgl. WHO/The World Bank 2011). Nach einem Bericht der UNESCO für die International Conference on Education 2008 bezifferte diese die Alphabetisierungsquote von Erwachsenen mit Behinderungen auf drei Prozent und auf die von Frauen auf lediglich ein Prozent. Auch im Bereich der Arbeit werden Menschen mit Behinderungen benachteiligt. Nach Angaben der Vereinten Nationen haben 80-90 % der Menschen mit Behinderungen in Ländern des Globalen Südens keine Arbeit (United Nations 2022 b). Dies geht einher mit dem Fehlen von sozialen Sicherungssystemen in vielen Ländern des Globalen Südens, die eine fehlende Existenzsicherung auffangen könnten und Menschen dadurch in eine Armutssituation abrutschen lassen.

Gleichzeitig weisen die verfügbaren Informationen aber auch darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen Barrieren im Zugang zu existentiellen Dienstleistungen und Bereichen erfahren. Sie haben einen beschränkten Zugang zu Leistungen des Gesundheitssystems, Ernährung, Bildung, Wohnen oder Arbeit (vgl. Chronic Poverty Research Centre 2005; WHO/The World Bank 2011). Die Vereinten Nationen fassen die Barrieren in der Umwelt, die zum Ausmaß von Armut und Ungleichheit beitragen, wie folgt zusammen: „The extent of poverty and inequalities in all development areas experienced by persons with disabilities is often the result of shortcomings in the structural, social, political and cultural environments in which they reside: lack of accessibility of physical and virtual environments, institutional barriers, discrimination, exclusion and unequal opportunities“ (United Nations 2016:2).

Neben der mangelnden Barrierefreiheit existieren für Menschen mit Behinderungen in Ländern des Globalen Südens nur minimale medizinische Rehabilitationsangebote und Hilfsmittel, die eine Voraussetzung für den Erhalt des Gesundheitszustands und eine gesellschaftliche Teilhabe darstellen. Schätzungen gehen davon aus, dass Menschen mit Behinderungen in Ländern des Globalen Südens nur 10% der weltweit erbrachten Rehabilitationsleistungen zur Verfügung stehen, obwohl 80% der Menschen mit Behinderungen dort leben. „Die WHO geht davon aus, dass gegenwärtig nur 1-2% der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern Zugang zu angemessenen Maßnahmen haben“ (BMZ/GTZ 2006:4). Diese veröffentlichten Schätzungen mögen zu niedrig angesetzt gewesen sein und können sich mittlerweile verbessert haben. Nach aktuellen Angaben der WHO erhalten nicht mehr als 50% der Menschen in einigen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen nicht die erforderlichen Rehabilitationsleistungen (WHO 2021), wobei die WHO seit ca. fünf Jahren den Rehabilitationsbegriff neu definiert hat und diesen auf alle Menschen bezieht, die im Lauf ihres Lebens einen Bedarf an Rehabilitationsleistungen aufweisen und nicht mehr auf Menschen mit Behinderungen begrenzt (WHO 2017a).

### **4.3.2 Kulturelle Aspekte – Bedeutung von Kultur**

In internationalen Studien und Diskussionen wird die ICF zugrunde gelegt, die auch in die UN-BRK Eingang gefunden hat. Obwohl in dieser Definition eine Differenzierung zwischen Beeinträchtigung und zu Behinderung führenden Faktoren enthalten ist, wird diese Differenzierung in der internationalen Diskussion und Zusammenarbeit nicht berücksichtigt. Selbst in dem „Washington Group Short Set on Functioning“ (WG-SS), das sich explizit auf die Art der Beeinträchtigung fokussiert, wird sprachlich nicht zwischen Beeinträchtigung und Behinderung differenziert. Das WG-SS hat in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen und wird aktuell als das Tool angesehen, das internationale Vergleichbarkeit ermöglicht und mit dem die Zahl der Menschen mit Beeinträchtigung im Zensus oder bei Studien ermittelt werden kann (Washington Group on Disability Statistics 2022a).

Diese fehlende sprachliche Differenzierung besteht auch bei weiteren Entwicklungen fort, z.B. in dem von der Washington Group zusammen mit UNICEF entwickelten „Inclusive Education Module“, das die Umweltfaktoren mit erfasst und dadurch Faktoren identifiziert, die als Barrieren zu Behinderungen führen (Washington Group on Disability Statistics 2022b). Dadurch ergibt

sich eine Widersprüchlichkeit der Akteure, die sich für eine inklusive Entwicklung einsetzen, da sie einerseits in ihrer Arbeit das soziale bzw. menschenrechtliche Modell von Behinderung zugrunde legen, dies aber nicht sprachlich differenziert umsetzen.

Das Problem liegt aber nicht nur in einer fehlenden sprachlichen Differenzierung zwischen Beeinträchtigung und Behinderung, sondern auch in der Ausblendung von Barrieren in Einstellung und Verhalten, die zu einer Behinderung führen. Wenn über Barrieren gesprochen wird, die zu einer Behinderung führen, so werden in der Regel physische, kommunikative und informative Barrieren benannt. Es können auch legislative Barrieren aufgeführt werden oder *Barrieren in den Köpfen*, die auf die Einstellung abzielen. Die Barriere *Einstellung* führt dabei in der Diskussion allerdings ein Schattendasein. In Deutschland wird in der Umsetzung der UN-BRK immer wieder angemahnt, mehr zu Art. 8 „Bewusstseinsbildung“ zu unternehmen (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2013), in der internationalen Diskussion spielen Einstellungsbarrieren hingegen kaum eine Rolle. Dort wird Behinderung als universell gültige Definition betrachtet, die Aspekte Einstellung und Verhalten finden wenig Beachtung.

Den Ursachen für die *Blindheit auf dem kulturellen Auge* soll im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter nachgegangen werden, obwohl die kulturelle Dimension für die Konstruktion von Behinderung einen relevanten Faktor darstellt. Nach der ICF sind Umweltfaktoren für das Entstehen einer Behinderung verantwortlich. Diese bestehen eben nicht nur aus den oben erwähnten physischen, kommunikativen und informativen Faktoren, sondern auch aus gesellschaftlich bedingten Faktoren, die durch unterschiedliche kulturelle Einflüsse geprägt werden. Die Disability Studies greifen diesen Aspekt wie folgt auf: „Grundlage des interdisziplinären Forschungsgebiets (der Disability Studies, Ergänzung der Autorin) ist die Annahme, dass Behinderung nicht mit medizinisch diagnostizierbaren Beeinträchtigungen gleichgesetzt werden kann, sondern vornehmlich aus gesellschaftlich konstruierten Barrieren hervorgeht“ (Niehoff 2020:422).

Wie unterschiedlich sich die Wahrnehmung von Behinderung und Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Kulturen darstellt, haben Cloerkes und Neubert bereits 1987 (Cloerkes/Neubert 1987) in einer umfassenden Studie festgestellt. In dieser haben sie die Reaktion auf Behinderung und Menschen mit Behinderungen anhand von ethnologischen Studien ausgewertet und Kulturen aus allen Erdteilen berücksichtigt. Auch wenn Cloerkes und Neubert ethnologische Studien analysiert haben, die zum Teil schon recht alt sind, so werden viele

ihrer Ergebnisse doch durch neue, aktuellere Studien und Berichte bestätigt. So schreibt Einar Helander, der den Bereich Behinderung lange Jahre bei der WHO geprägt hat: „Studies of the disabled in non-Western societies (e.g. Halantine and Berge 1990; Talle 1990) indicate vast discrepancies between Western notions and those of other cultures. When I was first asked to collect material for a paper about the disabled in Somalia, I had some difficulty in clarifying the topic both to myself and to the Somali people I discussed it with“ (Helander 1995:73).

Cloerkes und Neubert haben festgestellt, dass Behinderung kein universell gebräuchlicher Begriff, sondern von Kultur zu Kultur verschieden ist. Der bei uns in Deutschland gebräuchliche Begriff von Behinderung, der in umfassender Weise alle Kategorien von Behinderung umfasst, wurde in keiner anderen Kultur gefunden. Wenn dieser Begriff genutzt wurde, bezog sich dieser auf einzelne Kategorien, wie z.B. körperliche Beeinträchtigungen. So stellte z.B. auch Joyce Dreezens-Fuhrke bei ihrer Forschung zur gesellschaftlichen Stellung von Menschen mit Behinderungen auf Java fest: „Das emische Verständnis von Behinderung hatte zur Folge, daß ich während meiner Feldforschung einige Schwierigkeiten hatte, sogenannte *orang cacat* (offizielle indon. Bezeichnung für Behinderte) ausfindig zu machen und zunächst nur auf körperlich geschädigte Personen hingewiesen wurde“ (Dreezens-Fuhrke 1998:47).

Behinderung wird als soziale Kategorie durch die jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Vorstellungen definiert, in die unterschiedliche Faktoren einfließen. Diese Faktoren tragen dazu bei, ob eine Erkrankung oder Schädigung zur Behinderung wird oder nicht und bestimmen im Wesentlichen die Verhaltensweisen gegenüber Menschen mit Behinderungen. Cloerkes und Neubert konnten mit ihrer Untersuchung nicht nur die gesellschaftliche Bewertung in der sozialen Reaktion auf Menschen mit einem als anders als *normal* wahrgenommenen Merkmal verdeutlichen, sondern haben überdies herausgearbeitet, dass auch die Wahrnehmung einer *Schädigung* (der Ausgangspunkt des ICF-Modells) kulturell unterschiedlich sein kann. Sie haben den Begriff der Andersartigkeit geprägt, der nicht nur auf medizinische Kategorien verweist, sondern sich auf Merkmale im geistigen, psychischen und körperlichen Bereich bezieht, die in der jeweiligen Gesellschaft als nicht normal gelten. Während dauerhaft somatische Veränderungen bzw. Andersartigkeiten, wie z.B. Unfruchtbarkeit in westlichen Gesellschaften nicht mit dem Begriff Behinderung belegt werden, führt dies in nicht-westlichen Kulturen zur gesellschaftlichen Ausgrenzung. Frauen mit schmalen Hüften haben z.B. bei den Chagga in Tansania verminderte

Heiratschancen, während ein solcher Körperbau in den westlichen Industrienationen als schön und erstrebenswert angesehen wird. Bei den Kallawayas in Bolivien befähigt eine *ungestaltete* rechte Hand, rituelle Handlungen vorzunehmen und verleiht dem Betroffenen eine positive Sonderrolle (vgl. Al Munaizel/Weigt 2003).

Von Bedeutung sind nicht nur die unterschiedlichen Bewertungen von wahrgenommenen Abweichungen von der Norm (Andersartigkeit), sondern auch die verschiedenen Erklärungsmuster für deren Entstehung. So können in anderen Kulturen neben natürlichen Ursachen auch übernatürliche Ursachen, wie z.B. Magie oder Hexerei eine Rolle spielen. Die Erklärungsmuster sind nicht nur im Hinblick auf die gesellschaftliche Bewertung von Bedeutung (die negativ, neutral oder positiv ausfallen kann), sondern auch in Bezug auf die Behandlung des Menschen mit einer Andersartigkeit. „Dort, wo z.B. ein erzürnter Geist als Verursacher der Behinderung gesehen wird, wird versucht werden, diesen wieder zu versöhnen. In solchen Fällen werden krankengymnastische Übungsprogramme zur Verbesserung des Gesundheitszustandes wenig Erfolg haben“ (Weigt 1998:5).

Durch eine fehlende kulturelle Sensibilität in der internationalen Zusammenarbeit besteht die Gefahr, dass die entwicklungspolitischen Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg bringen bzw. im schlimmsten Fall sogar am Problem vorbeigehen und die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen nicht verbessern. „On the other hand project planners – advisors, health educators and other socially engaged individuals – find again and again that their work cannot achieve the intended results, is unsuccessful, is avoided or even completely rejected by the people affected, or that support for a particular person ends in personal disaster, because the target group attributes different meanings to disability from the planners“ (Holzer/Vreede/Weigt 1999:10). Diese Aspekte spielen aktuell in der Vorbereitung und der Planung von entwicklungspolitischen Vorhaben kaum eine Rolle. Zudem wird Diskriminierung und Ausgrenzung von Menschen mit Beeinträchtigung in der internationalen Politik nur aufgrund der ICF erfasst. Auch ist ein kulturelles Verständnis von Behinderung nicht von Bedeutung und Entwicklungsvorhaben laufen daher Gefahr, relevante Faktoren, die zum Abbau von Barrieren und einer Verbesserung der Lebenssituation beitragen könnten, nicht zu berücksichtigen, was wiederum in Bezug auf die gewünschte Wirkung nicht förderlich ist und möglicherweise den Erfolg der Maßnahme gravierend beeinträchtigt. Solche unzureichend geplanten Maßnahmen können möglicherweise auch einen negativen Effekt für Menschen mit Beein-

trächtigungen und Behinderungen haben, wenn sie mehr Schaden als Nutzen anrichten und einen Menschen, der vorher möglicherweise in seiner Gemeinschaft eine anerkannte Rolle hatte, mit dem Stigma Behinderung belegt wird und es dadurch zu Ausgrenzungsprozessen kommt (vgl. Ingstadt/Whyte 1995:7). Eine Analyse der jeweiligen Sichtweise auf Behinderung müsste daher verpflichtend in den Analyse- und Vorbereitungsprozessen entwicklungspolitischer Vorhaben enthalten sein, um die jeweilige kulturell bedingte Wahrnehmung angemessen aufzunehmen und im Vorhaben zu berücksichtigen.

Daneben lohnt die Beschäftigung mit Kultur und Behinderung für alle Menschen, die im Kontext Beeinträchtigung und Behinderung arbeiten, da der Blick über den Tellerrand und die kulturspezifische Sichtweise auf das Thema interessante Einsichten in den Umgang mit dem Thema im eigenen Land, in der eigenen Kultur bringen kann (vgl. Holzer/Vreede/Weigt 1999).

Auf internationaler – und häufig auch auf nationaler Ebene – existiert eine unvollständige Datenlage, wie viele Menschen mit Behinderungen es tatsächlich gibt. Mit den WG-SS, die in immer mehr Ländern Anwendung finden, kann diese Lücke nach und nach geschlossen werden. Wie bereits erwähnt, werden bei diesem Ansatz kulturell bedingte Fragen der Wahrnehmung von Behinderung nicht berücksichtigt, so dass es nicht absehbar ist, wann man zu realistischen Zahlen über Menschen kommt, die aufgrund von negativen Zuschreibungsprozessen an der gleichberechtigten Teilhabe in ihren Gesellschaften ausgeschlossen bleiben und gleichzeitig bessere entwicklungspolitische Planungsprozesse ermöglichen.

## **4.4 Armut und Behinderung**

In den vorherigen Ausführungen wurde bereits darauf Bezug genommen, dass im Globalen Süden Armut die Lebenssituation von vielen Menschen mit Behinderungen prägt. Armutsbedingungen stellen andererseits einen relevanten Faktor dar, der zur Entstehung von Beeinträchtigungen beiträgt.

### **4.4.1 Armut als Verursacher von Behinderung/Beeinträchtigung**

In einkommensarmen Ländern lebt nicht nur die Mehrzahl der Menschen mit Behinderungen in Armut, die Armutsbedingungen tragen wesentlich zur Entstehung von Beeinträchtigungen bei. Schätzungen zufolge sind für 50 Prozent der erworbenen Beeinträchtigungen in Entwicklungs- und Schwellenländern Ar-

mutsfaktoren verantwortlich, etwa 20 Prozent gehen auf die Folgen von Unter- und Mangelernährung zurück (vgl. Department for International Development 2000:3). Diese Schätzungen wurden 2000 vom Department for International Development (DFID), dem britischen Ministerium für internationale Zusammenarbeit in der Publikation „Disability, Poverty and Development“ veröffentlicht (DFID 2000). Die Zusammenhänge zwischen Armut und Behinderung finden sich aber auch in vielen weiteren Veröffentlichungen wieder, wie z.B. „Poverty and Disability“ von Ann Elwan (Elwan 1999), die als Hintergrundstudie für den Weltentwicklungsbericht 2000/2001 erstellt worden war oder in „The Chronic Poverty Report 2004-05“ des Chronic Poverty Research Centres (Chronic Poverty Research Centre 2005).

Neben dem Faktor Ernährung sind Infektionskrankheiten von großer Bedeutung. In Ecuador, wie auch in anderen einkommensschwachen Ländern, sind dies u.a. Durchfallerkrankungen, die nach Schätzungen des Gesundheitsministeriums 45 Prozent der 7-14-Jährigen betrafen. Treten Durchfallerkrankungen in Kombination mit Mangel- und Unterernährung auf, verschlimmern sich die Konsequenzen: Durchfallerkrankungen erfassen vermehrt durch Mangel- und Unterernährung geschwächte Körper und verstärken den Zustand der Unterernährung weiter, „die Durchfallerkrankungen stellen die erste Ursache der Kindersterblichkeit dar und sind eine der Hauptursachen der Erkrankungen“ (Salvador Guillen 1981:18).

Die Durchfallerkrankungen stehen wiederum mit folgenden Faktoren in Zusammenhang:

- Verfügbarkeit von Trinkwasser
- Abwassersystem
- sanitäre Einrichtungen

Ecuador steht an dieser Stelle stellvertretend für weitere Länder des Globalen Südens, in denen die Menschen nicht über sauberes Trinkwasser verfügen und kein Abwassersystem oder ausreichend sanitäre Einrichtungen vorhanden sind, so dass Durchfallerkrankungen einen großen Teil der Bevölkerung betreffen.

Solche Probleme stehen auch in Verbindung mit unzureichenden Gesundheitssystemen, wodurch eine ausreichende medizinische Betreuung während der Schwangerschaft und Geburt und eine postnatale Betreuung zur Prävention von vermeidbaren Beeinträchtigungen nicht vorhanden ist. Noch im Jahr 2019 hatte mindestens die Hälfte der Weltbevölkerung keinen Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten (United Nations 2019:3).

Ein weiterer einflussnehmender Faktor ist die Bildung der Mutter. In Untersuchungen konnte man immer wieder einen Zusammenhang zwischen dem Bildungsstand der Mutter und dem Gesundheitsniveau der Kinder dergestalt feststellen, dass dieses proportional mit dem Bildungsstand der Mutter anstieg (UNESCO 2010; UNESCO 2011). Obwohl sich die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, in den letzten Jahren reduziert hat, ist die Bildungsbenachteiligung von Mädchen in Ländern des Globalen Südens immer noch vorhanden. Nach Angaben der UNESCO gehen 129 Mio. Mädchen nicht zur Schule, davon 32 Mio. Mädchen im Grundschulalter und 97 Mio. im Sekundarschulalter. In afrikanischen Staaten südlich der Sahara war jedem fünften Mädchen der Besuch der Grundschule verwehrt (The World Bank 2022b). Fehlende Lese- und Schreibfähigkeiten erschweren neben anderen Faktoren eine Schwangerschaft, die eine normale Entwicklung des Fötus erwarten lässt und verhindern den Zugang zu Informationen (falls vorhanden), die die Mütter über mögliche Beeinträchtigungen des Kindes aufklären und sie darüber informieren, wie das Kind angemessen gefördert werden kann. Die Autorin hat bei ihren Aufenthalten in Ecuador immer wieder erfahren, dass die Familien keine Informationen über die Beeinträchtigung des Kindes hatten, noch wussten, wie sie damit umgehen könnten und sollten. Dazu kommt, dass auch die Ernährung der Mutter in der Schwangerschaft von besonderer Bedeutung ist.

#### **4.4.2 Mangelernährung als Ursache von Beeinträchtigungen**

Wie bereits erwähnt, gehen Schätzungen davon aus, dass ca. 20 Prozent der entstehenden Beeinträchtigungen in Ländern des Globalen Südens auf Unter- und Mangelernährung zurückzuführen sind. Diese Zusammenhänge wurden entwicklungspolitisch lange Zeit kaum bis gar nicht thematisiert (vgl. Al Asiri/Al Munaizel/Markl/Steinlein/Wendel/Weigt 2000:34-47) und die wenigen regionalspezifischen Studien zu den langfristigen Auswirkungen von Mangel- und Unterernährung entwicklungspolitisch kaum bis gar nicht wahrgenommen. Der Fokus lag und liegt nach wie vor auf den Zahlen der Kinder, die durch Hunger und Unterernährung sterben, obwohl UNICEF bereits in den 1980er-Jahren auf die langfristigen gesundheitlichen Folgen aufmerksam gemacht hat: Die Hälfte der Überlebenden ist durch die Unterernährung so stark geschädigt, dass sie bis an ihr Lebensende körperlich und geistig behindert sein werden. In den ärmsten Ländern der Welt wird sogar jedes zweite Kind geschädigt.

Mangelernährung ist als ein Armutsfaktor heute noch präsent. Nach Schätzungen des UN-Welternährungsberichts von 2021 leiden weltweit mehr als 2,3 Mrd. Menschen unter Mangelernährung, mehr als 800 Mio. Menschen hungern (BMZ 2022c).

Unter- und Mangelernährung haben insbesondere in den ersten fünf Lebensjahren langfristige Auswirkungen auf die Entwicklung von Kindern und können zu lebenslangen Beeinträchtigungen führen. Unter den existierenden Ernährungsstörungen ist die Protein-Energie-Mangelernährung die wichtigste. Ursache ist die ungenügende Aufnahme von Proteinen und Kohlehydraten, die als sicht- und messbare Folge zu Untergewicht führt. Diese kann aber zugleich die Ausprägungen von Infektionen verstärken, wenn sie mangelernährte Kinder trifft und langfristige Beeinträchtigungen verursachen. So ist aus Studien bekannt, dass z.B. Masern bei mangelernährten Kindern in Ländern des Globalen Südens nicht nur eine höhere Sterblichkeitsrate zur Folge haben, sondern auch zu Taubheit und intellektuellen Beeinträchtigungen führen können (vgl. Wilson 1987; Weigt 1996; Spektrum der Wissenschaft 2022).

Weiterhin ist die Ernährungssituation der Mutter während der Schwangerschaft von Bedeutung, da diese in enger Korrelation zur Gesundheit des Kindes steht. War sie vor der Schwangerschaft mangelernährt und setzt sich dies in der Schwangerschaft fort, besteht die Gefahr einer Frühgeburt mit häufig untergewichtigen Kindern. Die Gruppe der Kinder, die mit weniger als 2.000 Gramm Geburtsgewicht zur Welt kommen, also eine intrauterine Wachstumsretardierung erlitten, leiden unter einer hohen Rate an Krankheiten und Sterblichkeit. Bei geringem Geburtsgewicht steigt die Zahl schwerer geistiger, neurologischer oder körperlicher Behinderungen (vgl. Manocha 1972).

Neben der ausreichenden Versorgung mit Proteinen und Kohlehydraten sind auch Mikronährstoffe in den sensiblen Phasen der Entwicklung von großer Bedeutung. So kann ein Jodmangel in schweren Fällen zum sog. Kretinismus mit einer intellektuellen Beeinträchtigung, Taubstummheit, Schielen und spastischer Diplegie führen. Der Jodmangel ist auch heute noch mit 2 Milliarden Menschen, die davon betroffen sind, weit verbreitet (Biban/Lichiardopol 2017: 103). In medizinisch gut versorgten Regionen und Ländern stellt dieser kein gesundheitliches Problem dar. Wenn der Jodmangel aber durch Zugaben in der Ernährung (z.B. durch Anreicherung von Salz) nicht kompensiert wird, das Gesundheitssystem unzureichend ausgebaut ist und Menschen zu wenig Zugang dazu haben, kann der Jodmangel – insbesondere in Verbindung mit einer Protein-

Energie-Mangelernährung – zu massivsten Beeinträchtigungen des Kindes führen.

Wie gravierend die Folgen einer unzureichenden Ernährung aussehen können, soll an folgendem Beispiel eines 4 ½ jährigen Mädchens beschrieben werden, das aus einer Untersuchung von Cruz und Mitarbeitern stammt, die diese von 1974-1979 in zwei andinen Dorfgemeinschaften durchgeführt hatten. „Das Mädchen ist seinem Alter entsprechend leicht unterernährt, leicht irritierbar, kann keine Lautäußerung ohne gutturale Laute vollziehen, kann den Blick nicht fixieren und ist vollständig von der Mutter abhängig. Es kann nicht allein sitzen, stehen oder gehen, kann simplen Anweisungen nicht folgen und schenkt nur der Stimme der Mutter Beachtung. Beim Aufsetzen auf den Boden fällt das Mädchen in den Schreitreflex (Moro-Reflex ist ebenfalls noch vorhanden). Das Mädchen hat noch keine basalen Körperstellungen entwickelt, wie etwa den Landau-Reflex, der als koordinierter Reflex bei gesunden Kindern etwa im 8.-9. Lebensmonat vorhanden ist“ (Cruz 1979: 48-49, Übersetzung durch Verfasserin). Cruz hat diese Beeinträchtigung als „Paralisis Cerebral Andina“ benannt, die sie bei 2,3 % der von ihnen in einer Stichprobe von 217 Kindern gefunden hatten. Sie hatten die Untersuchungen in Dorfgemeinschaften durchgeführt, die unter Jod- und Proteinmangel litten und sich in einem Zustand der sozio-ökonomischen Deprivation befanden.

Diese Faktoren haben offensichtlich auch den Ernährungszustand von Schwangeren beeinflusst, da Cruz das Zustandekommen dieses gravierenden Schädigungsbildes auch mit Entwicklungsstörungen während der Schwangerschaft beschreibt: „In der untersuchten Population kann der chronische Jodmangel die Effekte pränataler Mangelernährung verstärken, welches die geringe cerebrale Entwicklung erklärt, die bei diesen Personen gefunden wurde. Gleichermaßen kann ein chronischer Jodmangel die postnatale Mangelernährung verstärken, indem er einen Rückstand in der Markscheidenbildung verursacht und als Konsequenz zum Fehlen übergeordneter Mechanismen führt, die im normalen Menschen die primitiven Reflexe unterdrücken und zum Aufbau neuer Bewegungen beitragen“ (Cruz 1979:52, Übersetzung durch Verfasserin).

Neben Jod ist Vitamin A ein Mikronährstoff, dessen Fehlen in den sensiblen Phasen der Entwicklung Menschen langfristig schädigen kann und als Ernährungsmangelkrankheit ein Faktor der Armut dargestellt. Vitamin A-Mangel ist weltweit eine der häufigsten Ursachen für Blindheit und steht bei Kindern sogar an erster Stelle. „An estimated 250.000–500.000 children who are vitamin A-deficient become blind every year, and half of them die within 12 months of

losing their sight“ (WHO 2022). Gefährdet sind Kinder insbesondere ab dem sechsten Lebensmonat bis zum Alter von fünf Jahren. Vitamin A ist in bestimmten Lebensmitteln enthalten, wie z.B. in Vollmilch, Butter, Eigelb oder in fettreichen Fischarten und damit in hochproteinhaltigen Lebensmitteln, die für arme Menschen zu teuer oder gar nicht zugänglich sind.

Armut macht nicht nur krank, sondern führt auch zu langfristigen Beeinträchtigungen, eine Erkenntnis, die entwicklungs- und politikpolitisch nach wie vor zu wenig Beachtung findet. Die staatlichen entwicklungs- und politikpolitischen Programme sind zwar darauf ausgerichtet, die sozio-ökonomische und Ernährungssituation zu verbessern. Es fehlen aber weitgehend spezifische Maßnahmen, die die Entstehung von mangelernährungsbedingten Beeinträchtigungen vermeiden helfen, wie z.B. Maßnahmen der Nahrungsergänzung von Schwangeren, stillenden Müttern oder von Kleinkindern.

Armut und Behinderung stehen in einem wesentlichen Zusammenhang. Gleichzeitig ist die Bekämpfung der Armut bzw. die Verbesserung der Lebensbedingungen seit vielen Jahrzehnten ein wichtiges Thema der internationalen Zusammenarbeit.



## **5 Menschen mit Behinderungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte auf internationaler Ebene**

Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik sind ein Teil der internationalen Politik der Bundesregierung. Mit dieser Politik gestaltet die Bundesregierung die Entscheidungen und Beschlüsse auf globaler Ebene einerseits mit. Andererseits bilden diese einen wichtigen Rahmen und Orientierung des eigenen nationalen Handelns. Entwicklungspolitisches und menschenrechtliches Handeln müssen daher in den Rahmen internationaler Entwicklungen gesetzt werden und können nur in diesem Kontext verstanden und interpretiert werden. Besonders deutlich wird das Zusammenspiel der internationalen und nationalen Ebene an der UN-BRK, die als internationales Abkommen einen maßgeblichen Einfluss auf das nationale Handeln hat.

### **5.1 Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene**

Die ersten Jahrzehnte entwicklungspolitischen Handelns wurden von den Vereinten Nationen in Dekaden eingeteilt. Diesen folgte im Jahr 2000 die Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), in deren Formulierung die Ergebnisse der Weltkonferenzen der 1990er-Jahre Weltkonferenzen eingeflossen waren. Die MDGs stellten für die Entwicklungszusammenarbeit einen Meilenstein dar, da zum ersten Mal konkrete Zielgrößen verabredet worden waren. Auf die MDGs folgte 2015 die Agenda 2030 mit einem ähnlichen Ansatz.

#### **5.1.1 Entwicklungstheorien und -dekaden**

Wie andere Autor\*innen auch (z.B. Franz Nuscheler 2006) beschreibt Klingebiel Entwicklungszusammenarbeit als ein vergleichsweises neues Konzept in den internationalen Beziehungen, das erst nach dem 2. Weltkrieg Bedeutung erlangte (vgl. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2013:1). Der Zeitraum von 1961-2000 war durch vier Dekaden geprägt, deren Zielsetzung im Rahmen der Vereinten Nationen mit jeweils typischen entwicklungsstrategischen Konzepten vereinbart wurde. Obwohl sich die Konzepte innerhalb dieser vier Dekaden verändert hatten, so weisen die Zieldefinitionen die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung als einen gemeinsamen Kern auf.

Nuscheler beschreibt die „Hilfe an die unterentwickelten Länder“ als eine „Missgeburt des Kalten Krieges“ (Nuscheler 2006:78). Anfang der 1960er-Jahre war sie in den USA ein Instrument der Sicherheitspolitik. „Die Bundesrepublik Deutschland nutzte sie als diplomatischen Hebel der Deutschlandpolitik, um die Anerkennung der DDR durch die schnell wachsende Zahl von unabhängigen Entwicklungsländern zu verhindern“ (ebd.). In der ersten Entwicklungsdekade von 1961-1970 sollte Entwicklung durch wirtschaftliches Wachstum und Erhöhung der Industrieproduktion herbeigeführt werden. Wesentliche Ziele waren die Steigerung der jährlichen Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts von fünf Prozent und die jährliche Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens um drei Prozent. Als Ursache für die Armut in den Ländern des Globalen Südens wurde eine „unterentwickelte“ Industrialisierung angesehen, so dass in entsprechende Großprojekte mit der Hoffnung investiert wurde, einen „Trickle-Down-Effekt“ zu erzielen, der der gesamten Bevölkerung zugutekommen sollte. Dieses Konzept, das Entwicklung durch Wachstum schaffen sollte, geriet in den 1970er-Jahren in die Kritik. Diese wurde untermauert durch den 1969 vorgelegten Pearson-Bericht, der eine Bilanz von 20 Jahren Entwicklungspolitik enthielt und Empfehlungen für die Zweite Entwicklungsdekade beinhaltete. Diese war geprägt durch den Kampf gegen die Armut. Zwar wurden auch wirtschaftliche Ziele ausgegeben (u.a. jährliche Zuwachsraten des BSP von sechs Prozent, Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens von 3,5 Prozent), die hauptsächlichen Aktivitäten der Entwicklungsakteure lagen im Kampf gegen die Armut und der Befriedigung der Grundbedürfnisse. Es ging nunmehr um die Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse (*basic needs*), die von internationalen Organisationen mit entsprechenden Programmen adressiert wurden, wie z.B. „Nahrung für alle“ (FAO), „Gesundheit für alle“ (WHO), „Bildung für alle“ (UNESCO) oder „Arbeit für alle“ (ILO). Mit diesen Programmen sollten vornehmlich die ärmsten Länder des Globalen Südens erreicht werden, allerdings mit einem nur mäßigen Erfolg (vgl. ebd.:78-80).

Die Dekade von 1981-1990 gilt für viele Länder des Globalen Südens als ein verlorenes Jahrzehnt. Als von der UN-Vollversammlung 1980 für die Dritte Entwicklungsdekade das jährliche Wachstumsziel auf sieben Prozent hochgesetzt worden war, wurde schon eine schwere Wirtschaftskrise deutlich. Bereits in den 1970er-Jahren war das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten Länder nur noch um 0,5 Prozent pro Jahr gestiegen. Die Wachstumsraten fielen in den kommenden Jahren in vielen Ländern steil ab, gleichzeitig verringerten sich die Exporterlöse aufgrund fallender Rohstoffpreise, was zu einer Zunahme der Schulden in vielen

Staaten führte. Die Verschuldungskrise wurde in vielen Ländern zu einem Entwicklungsproblem (vgl. ebd.:80-81). In der folgenden Dekade von 1991-2000 verschwand „die Grundbedürfnisstrategie als ordnungspolitisch anstößige internationale Armenpolitik diskreditiert, aus amtlichen Richtlinien zur Entwicklungspolitik“ (ebd.:82). Stattdessen wurden den wirtschaftlich und politisch geschwächten Schuldnerländern, allerdings schon mit Beginn der Schuldenkrise, marktwirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme verordnet, die u.a. Kürzungen in den Sozialbudgets (vor allem bei den Bildungs- und Gesundheitsausgaben) zur Folge hatten. Dies ging einher mit einem neo-liberalen Credo („Washington-Konsensus“), bei dem die Schlagworte Entstaatlichung, Deregulierung, Liberalisierung und Privatinitiative zu makro-ökonomischen Markenzeichen wurden. Das Wachstum der weltweiten Armut und die wachsende Kritik an diesem Konzept erforderten Kurskorrekturen. Auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel 1995 wurde vereinbart, dass Strukturanpassungsprogramme soziale Grunddienste ausnehmen sollen. Bereits Ende der 1980er-Jahre korrigierten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank ihre Politik der Strukturanpassung, weil sie erkannten, dass ihre Konditionalitäten zur Strukturanpassung selten die erhofften Erfolge erzielten, aber schwere soziale Folgen bewirkten (vgl. ebd.:82-85).

Neben dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen haben in den 1990er-Jahren weitere Weltkonferenzen stattgefunden, die der internationalen Entwicklungspolitik mit ihren im Konsens der beteiligten Staaten verabschiedeten Deklarationen und Aktionsprogrammen neue Zielvorgaben, Schwerpunkte und Prioritäten setzten.

Unter diesen war der Weltsozialgipfel nach Honnibal und Spijkers der wohl einflussreichste für die im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniumsentwicklungsziele (MDGs). „Die dort verabschiedete Erklärung über die soziale Entwicklung definierte zehn ‚Verpflichtungen‘, unter anderem in Bezug auf die Schaffung eines günstigen Umfelds für soziale Entwicklung, Armutsbeseitigung, Förderung der Vollbeschäftigung sowie soziale Integration und Schutz der Menschenrechte. Die Erklärung forderte in klaren Worten die Verabschiedung internationaler Entwicklungsziele zur Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse und Beseitigung der Armut“ (Honnibal/Spijkers 2014:252).

Nach Honnibal/Spijkers hatte das „Development Assistance Committee“ (DAC) der „Organisation for Economic Co-Operation and Development“ (OECD) die Idee, die Verpflichtungen des Weltsozialgipfels zusammen mit den Verpflichtungen aller anderen Gipfel in einem kurzen Katalog von Entwick-

lungszielen zusammenzufassen und veröffentlichte eine Liste von Verpflichtungen und Zielen im Jahr 1996 in der Broschüre „Shaping the 21st Century: The Contribution on Development Cooperation“. Die Autoren führen weiter aus, dass diese Liste des DAC die Formulierung der MDGs beeinflusst hatte, da die in der Millenniums-Erklärung formulierten Werte und Prioritäten deutliche Bezüge zu den DAC-Zielen aufwiesen (vgl. ebd. 2014:252). „Die meisten der späteren MDGs stammten aus dem Kapitel III der Millenniums-Erklärung zu Entwicklung und Armutsbekämpfung“ (ebd. 2014:253). „Im Anschluss an den Millenniumsgipfel extrahierte eine Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der VN, der Weltbank, der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) und anderen internationalen Organisationen zusammensetzte, einige messbare Zielvorgaben aus der *Millennium Declaration*. Dabei ergab sich eine Liste von acht sog. *Millennium Development Goals* (MDGs), die im Wesentlichen auf zwei Kapiteln der *Millennium Declaration* beruhen: dem Kapitel „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ sowie dem Kapitel „Schutz der gemeinsamen Umwelt“ (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2005:1).

Die MDGs bildeten in der Folgezeit einen normativen Referenzrahmen für nationale und internationale Entwicklungsprogramme und traten an die Stelle der Entwicklungsdekaden. Die Zielerreichung der MDGs wurde bis zum Jahr 2015 angestrebt, was zum Teil erreicht werden konnte. Das „unfinished business“ wurde in die Nachfolgeagenda aufgenommen, die Agenda 2030, die im September 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde.

### **5.1.2 Internationale Vereinbarungen im Bereich Entwicklung**

Die auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 verabschiedeten MDGs stellen einen Meilenstein dar, da die Weltgemeinschaft zum ersten Mal konkrete Zielgrößen festgelegt hatte, die im Bereich Armutsbekämpfung und Entwicklung bis zu einem konkreten Zeitpunkt, dem Jahr 2015, erreicht werden sollten. Die MDGs griffen, wie bereits oben erwähnt, Kernforderungen der verschiedenen Weltkonferenzen der 1990er-Jahre auf. Wichtige Ergebnisse aus diesen Konferenzen flossen aber auch in die 2015 verabschiedete „Agenda 2030“ ein, so dass sich die Darstellung im Folgenden auf die wichtigsten Ergebnisse und Weltkonferenzen im Bereich Entwicklung der 1990er-Jahre konzentrieren und der Frage nachgehen wird, inwieweit Menschen mit Behinderungen dabei eine Rolle gespielt haben.

Von nachhaltigem Einfluss bleibt die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Vertreter\*innen aus 178 Ländern berieten über umwelt- und entwicklungspolitische Fragen des 21. Jahrhunderts. Die Abschlusserklärung betonte das Recht auf Entwicklung und die Notwendigkeit der Armutsminderung. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (das sich auch in der 2015 verabschiedeten „Agenda 2030“ wiederfindet) wurde in Rio als internationales Leitbild anerkannt und damit die Unteilbarkeit der ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung. Das zentrale Ergebnis vom sog. „Erdegipfel“ in Rio war die „Agenda 21“.

Menschen mit Behinderungen wurden – wenn auch nur an wenigen Stellen – in der „Agenda 21“ erwähnt und zwar in den Kapiteln, die sich dem Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit widmeten, wie auch im Bereich einer nachhaltigen Stadtentwicklung. So sollte konkret die Förderung und Verstärkung der gemeinwesengestützten Rehabilitationsmaßnahmen für die in ländlichen Regionen, in den Städten und in den städtischen Randgebieten lebenden Menschen mit Behinderungen gefördert werden. Auch tauchte bereits in der „Agenda 21“ in dem Kapitel „Verbesserung der Datensammlung und -nutzung“ die Forderung auf, die entwicklungsbezogene Datenerhebung um „besondere Gruppen“ zu ergänzen. Neben Frauen, indigenen Völkern, Jugendlichen und Kindern wurden auch Menschen mit Behinderungen benannt (United Nations 1992:355).

Eine weitere wichtige Konferenz war die Weltbevölkerungskonferenz, die 1994 in Kairo stattfand. Unter großer Beteiligung von 20.000 Delegierten berieten diese über eine Vielzahl von Themen, wie die Säuglingssterblichkeit, Familienplanung, Stärkung von Frauen. Als Ergebnis wurde ein Aktionsprogramm verabschiedet, das die reproduktive Gesundheit und die reproduktiven Rechte des Menschen in das Zentrum der Bevölkerungspolitik stellte.

Wichtige Ziele dieser Konferenz sollten später in die Agenda 2030 aufgenommen werden, das Aktionsprogramm enthielt aber auch einen eigenen Passus zu Menschen mit Behinderungen. Darin wurde anerkannt, dass Menschen mit Behinderungen einen signifikanten Teil der Bevölkerung darstellen. Außerdem wurde auf das „World Programme of Action“ (s. Kapitel 5.4.2) Bezug genommen, das zwar zu einem größeren Bewusstsein und Information über das Thema Behinderung geführt hatte. Allerdings wurde ein dringender Bedarf für weitere Maßnahmen konstatiert, um eine volle Teilhabe und Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen, damit sie am Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung teilhaben können. Zur Erreichung dieses Ziels

wurden konkrete Aktivitäten in den Abschlussbericht dieser Konferenz aufgenommen, wie z.B. Para 6.30: „Governments at all levels should consider the needs of persons with disabilities in terms of ethical and human rights dimensions. Governments should recognize needs concerning, inter alia, reproductive health, including family planning and sexual health, HIV/AIDS, information, education and communication. Governments should eliminate specific forms of discrimination that persons with disabilities may face with regard to reproductive rights, household and family formation, and international migration, while taking into account health and other considerations relevant under national immigration regulations“. In Para 6.31 werden sogar schon Aspekte deutlich, die später in die UN-BRK Eingang fanden. „Governments at all levels should develop the infrastructure to address the needs of persons with disabilities, in particular with regard to their education, training and rehabilitation“ (United Nations 1994b: 43).

Eine weitere wesentliche Weltkonferenz war der bereits erwähnte erste Weltsozialgipfel, der vom 6.-12. März 1995 in Kopenhagen stattfand. Im Mittelpunkt dieses Gipfels stand die Armutsbekämpfung. Ergebnis dieses Gipfels war eine Abschlusserklärung sowie ein Aktionsprogramm. In den Abschlussdokumenten wurden Menschen mit Behinderungen deutlich adressiert und die größere Vulnerabilität von Menschen mit Behinderungen, in Armut zu leben, deutlich benannt. „One of the world’s largest minorities, more than 1 in 10, are people with disabilities, who are too often forced into poverty, unemployment and social isolation (United Nations 1995a:10), wie auch ihre Belange nicht nur unter den Prinzipien und Zielen aufgenommen wurden: „Ensure that disadvantaged and vulnerable persons and groups are included in social development, and that society acknowledges and responds to the consequences of disability by securing the legal rights of the individual and by making the physical and social environment accessible“ (ebd.:11).

In den zehn grundlegenden Verpflichtungen aus dem Aktionsprogramm wurden Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Bildung, Arbeit und Beschäftigung, soziale Sicherung, Nicht-Diskriminierung, Gleichberechtigung von Mann und Frau erwähnt. Ebenso war darin die Verbesserung des Zugangs zu rehabilitativen Maßnahmen und anderen Dienstleistungen und unterstützenden Technologien enthalten, die ein selbstbestimmtes Leben und volle Teilhabe in der Gesellschaft ermöglichen sollten (ebd.:22). Auch war ein Passus enthalten, der eine disaggregierte Erfassung von Daten und Indikatoren beinhaltet.

Die Umsetzung dieser Verpflichtungen sollte in die internationale Zusammenarbeit aufgenommen werden. Ebenso sollten die UN-Standard Rules (s. Kapitel 5.4.2) gefördert und Strategien zu ihrer Umsetzung entwickelt werden (vgl. ebd.:76).

Im Jahr 1995 fand noch eine weitere Weltkonferenz statt, und zwar die 4. Weltfrauenkonferenz in Peking. Bei dieser wurde ein umfassendes Konzept zur Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung von Frauen und Mädchen beschlossen. Die Aktionsplattform, die zum Abschluss der Konferenz verabschiedet wurde, definierte die strategischen Ziele und entsprechenden Maßnahmen. Die Belange von Mädchen und Frauen mit Behinderungen wurden umfassend darin aufgenommen. So wurden sie in der Aktionsplattform in den folgenden Bereichen berücksichtigt, in denen konkret Aktionen benannt worden waren:

- Empowerment
- Armut
- Bildung, Ausbildung und Arbeit
- Gesundheit
- unterstützende Dienstleistungen
- Gewalt gegen Frauen
- Frauen in Führungspositionen
- Menschenrechte
- Mädchen
- Bereitstellung von Informationen in barrierefreien Formaten

Außerdem beinhaltet die Aktionsplattform einen direkten Bezug zu den 1993 verabschiedeten „Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities“. „Strengthen and encourage the implementation of the recommendations contained in the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 30/ paying special attention to ensure non-discrimination and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by women and girls with disabilities, including their access to information and services in the field of violence against women, as well as their active participation in and economic contribution to all aspects of society“ (United Nations 1995b:97-98).

Während die wichtigen Weltkonferenzen der 1990er-Jahre Menschen mit Behinderungen in unterschiedlichem, aber zunehmenden Maße berücksichtigten und nach Verabschiedung der „Standard Rules“ auch darauf Bezug nahmen, ist es mehr als verwunderlich, dass Menschen mit Behinderungen in den Mil-

lenniumsentwicklungszielen (MDGs) im Jahr 2000 keine Rolle spielten und weder in den Teilzielen noch in den Indikatoren erwähnt wurden. Wie bereits weiter oben erläutert, flossen wichtige Ergebnisse der Weltkonferenzen in die Formulierung der Millenniumserklärung und der MDGs ein. Auch der Millenniums-Bericht, der vom UN-Generalsekretär vor dem Gipfel veröffentlicht wurde, erwähnte Menschen mit Behinderungen und die „Standard Rules“ an keiner einzigen Stelle (während die Belange von Frauen an vielen Stellen aufgenommen worden waren), obwohl es Weltkonferenzen der Vereinten Nationen waren und diese von 1983-1992 eine „UN-Dekade der Behinderten“ ausgerufen und 1993 die UN-Standard Rules verabschiedet hatten (vgl. United Nations 2000a; United Nations 2000b).

Ein Erklärungsansatz für die Nichtberücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei den MDGs könnte sein, dass es zum Zeitpunkt der Verabschiedung noch keine Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen gab, die ihre Rechte auf gleichberechtigte Teilhabe und Entwicklung als völkerrechtlich verbindliches Dokument deutlich machte. Zudem waren die MDGs in einem nicht-partizipativen Prozess entstanden und daher u.a. zivilgesellschaftliche Organisationen (von Menschen mit Behinderungen) nicht beteiligt worden.

Die MDGs bestanden aus insgesamt acht Zielen und 18 Teilzielen, deren Umsetzung durch 45 Indikatoren überprüft werden sollten (vgl. United Nations Statistics Division 2008). Die meisten Ober- und Teilziele wurden mit quantitativen und zeitlichen Vorgaben versehen, die meist bis zum Jahr 2015 umgesetzt werden sollten. Die MDGs umfassten die folgenden Oberziele, von denen die meisten direkt bezüglich der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen relevant waren:

- MDG 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers
- MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung
- MDG 3: Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und des Empowerments der Frauen
- MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit
- MDG 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern
- MDG 6: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Infektionskrankheiten
- MDG 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
- MDG 8: Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft

Aufgrund der *Unsichtbarkeit* von Menschen mit Behinderungen in den MDGs spielten diese auch weiterhin bei entwicklungspolitischen Vorhaben keine Rolle. Dies wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisch aufgegriffen. Bereits 2003 veröffentlichte z.B. „Inclusion International“ – ein Zusammenschluss von 200 Organisationen, die sich für die Rechte von Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen einsetzt – eine Initiative, das „Inclusion International Millennium Development Goals“-Projekt, das dazu beitragen sollte, dass Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung der MDGs in Ländern des Globalen Südens nicht vergessen werden.

Diese Initiative blieb zunächst wirkungslos, wie auch ein Schreiben von 37 internationalen Organisationen von Menschen mit Behinderungen an den Präsidenten der 59th Generalversammlung der Vereinten Nationen, die im September 2005 den ersten Überprüfungsgipfel bezüglich der Umsetzung der MDGs durchführten.

Zwischenzeitlich wurden durchaus Verbindungen zwischen den MDGs und Menschen mit Behinderungen hergestellt. In einer Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen nach dem Millenniumsgipfel im Dezember 2000 wurden unter dem Thema der Initiativen für soziale Entwicklung eine Reihe von Schlussfolgerungen und Verpflichtungen beschlossen. Eine Verpflichtung bezog sich darauf, dass bis zum Jahr 2015 „alle Kinder, besonders Mädchen und Kinder in schwierigen Umständen oder mit besonderen Bedürfnissen, einschließlich Kinder mit Behinderungen, Zugang zu kostenloser und verpflichtender Grundschulbildung von guter Qualität haben und diese abschließen“ (Schulze 2010:34). Obwohl diese Resolution scheinbar mit dem zweiten der MDGs verbunden war, stellte der Bezugspunkt in dieser Resolution das „Dakar Framework for Action on Education for All“ dar. Zwei Jahre später stellte die UN-Kommission für soziale Entwicklung in einer Resolution mit großer Besorgnis fest, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin von Entwicklungsprozessen, wie Bildung, ausgeschlossen waren. Ein Jahr später (2003), zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Verhandlungen bezüglich der UN-BRK auf einem guten Weg, wurde die erste Verbindung zwischen der Millenniums-Erklärung und dem „Weltaktionsprogramm für Behinderte“ hergestellt. Gleichzeitig mit der Annahme der UN-BRK im Dezember 2006 wurde eine weitere Resolution verabschiedet, die den Zusammenhang zwischen dem Weltaktionsprogramm und den MDGs herstellte. „In späteren Beschlüssen zum Weltaktionsprogramm und in der Kommission für soziale Entwicklung wurde zwar auf den MDG-Prozess verwiesen, aber die Dringlichkeit der Situation und der Geist der

Ausgrenzung wurden nicht wirklich behandelt. Vor allem die Verweise auf die MDGs waren weit gefasste Aussagen, die allenfalls Armut und Bildung als wichtige Bereiche für Inklusion und Barrierefreiheit aufzählten. Die Notwendigkeit, Barrierefreiheit und Inklusion in allen Bereichen der Entwicklungsarbeit zu berücksichtigen, wurde erst mit dem Inkrafttreten der UN-BRK und der damit verbundenen Rechtsverbindlichkeit thematisiert“ (ebd.:35).

Erst im Jahr 2009 nahmen die Vereinten Nationen eine Resolution an, „die ausdrücklich einfordert, dass die Millenniumsentwicklungsziele Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen haben. „So heißt es darin u.a. Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die MDGs durch „explicitly including disability issues and persons with disabilities in national plans and tools designed to contribute to the full realization“ der MDGs“ (Weigt 2011:259). Nach Schulze war die Resolution „ein in vielerlei Hinsicht einmaliger, scheinbar in letzter Minute unternommener Versuch, ein schwerwiegendes Versäumnis der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedsstaaten zu beheben“ (Schulze 2010:34) und ebnete den Weg, endlich eine direkte Verbindung zwischen den MDGs und Menschen mit Behinderungen herzustellen. Dies begründete auch die Aufnahme von Menschen mit Behinderungen in den Review-Prozess der MDGs und in das Abschlussdokument des zweiten Überprüfungsgipfels, der 2010 stattfand (vgl. Weigt 2011:259).

Mittels einer weiteren im Jahr 2011 verabschiedeten Resolution (United Nations A/RES/65/ 186) wurde das erste hochrangige Treffen zum Thema Behinderung und Entwicklung im Rahmen der UN-Generalversammlung beschlossen. Beim „High Level Meeting on Disability and Development“ vom 23. September 2013 wurde unter Vorsitz des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen bei der Erreichung der MDGs noch einmal unterstrichen und zugleich in der Abschlusserklärung die Forderung aufgenommen, dass die nachfolgende Entwicklungsagenda Menschen mit Behinderungen berücksichtigen müsse (vgl. United Nations 2013). Der Prozess der Erarbeitung der Nachfolgeagenda zu den MDGs hatte zu diesem Zeitpunkt bereits begonnen (vgl. Weigt 2015:371). Mit dieser Abschlusserklärung war aber eine gute Voraussetzung dafür geschaffen, dass Menschen mit Behinderungen in der Nachfolge-Agenda Berücksichtigung fanden. Durch diese Entwicklungen auf UN-Ebene war der Weg für eine inklusive Nachfolge-Agenda geebnet.

Die Agenda 2030 „Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development“ wurde am 25. September 2015 von den Mitgliedsstaaten der

Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet (United Nations 2015a). Geprägt durch die Erfahrungen mit den MDGs waren die Vereinten Nationen bemüht, eine überschaubare Zahl an Zielen zu vereinbaren, die gut zu überprüfen waren. Aber angesichts des Anspruchs, die Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda, zwei bisher weitgehend getrennte Prozesse zusammenzuführen, vereinbarte man schließlich 17 Ziele (Sustainable Development Goals – SDGs) mit 169 Unterzielen, die als globale Agenda für die Länder des Globalen Nordens und Südens gilt (der Entstehungsprozess der Agenda 2030 wird im Artikel der Autorin „Die Agenda 2030: Rückenwind für Inklusion“ ausführlich beschrieben (vgl. Weigt 2017)).

Im Gegensatz zur Formulierung der MDGs war dieser Prozess äußerst partizipativ angelegt, an dem sich neben UN-Institutionen, Regierungen, Privatwirtschaft, Universitäten, Denkfabriken, zivilgesellschaftliche Organisationen und Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen umfassend beteiligten. Neben der International Disability Alliance (IDA), Disabled Peoples' International (DPI) und dem International Disability and Development Consortium (IDDC) beteiligte sich auch die „Arbeitsgruppe Behinderung und Entwicklung“ des Verbandes „Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe“ (VENRO) mit vielfältigen Positionspapieren und Stellungnahmen, die auf der UN-Ebene eingebracht wurden, aber auch auf Ebene des BMZ, das auf UN-Ebene an den Verhandlungen für die deutsche Bundesregierung teilgenommen hatte (ebd.).

Die vielfältigen Bemühungen führten dazu, dass Menschen mit Behinderungen elf Mal explizit in den Zielen und Unterzielen der Agenda 2030 erwähnt werden. Weiterhin werden sie unter den *vulnerablen Gruppen* miterfasst sowie unter der Formulierung *for all*, die im Sinne des Anspruchs der Agenda *Niemanden zurückzulassen* zu interpretieren sind. Die Agenda 2030 wird daher als eine inklusive Agenda verstanden, auch wenn nicht in allen Zielen Menschen mit Behinderungen in unterschiedlichen Graden explizit erwähnt werden. Der inklusive Charakter wird weiterhin dadurch deutlich, dass die Agenda 2030 nicht nur die Disaggregation der Daten nach Behinderung aufgenommen hat, sondern auch durch die Tatsache, dass die UN-Statistikkommission zur Erarbeitung von disaggregierten Indikatoren (die UN-Statistikkommission hat zum Monitoring der Agenda 2030 232 globale Indikatoren erarbeitet) einen *Workstream* eingerichtet hat, der über die Erreichung von benachteiligten Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen, Auskunft geben soll (Lockwood/Bartha 2019).

## 5.2 Menschenrechte und Entwicklung

Bezüglich des Begriffs der Entwicklung ist schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die Erkenntnis verankert, dass Entwicklung die Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte darstellt. Entwicklung wird hier verstanden im Sinne der Herstellung von menschenwürdigen Lebensbedingungen.

Entwicklungsfragen spielten schon seit Gründung der Vereinten Nationen eine wesentliche Rolle. Während die Entwicklungsdekaden in den 1960er- und 1970er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts nicht die gewünschten Erfolge im Bereich der menschlichen Entwicklung hervorgebracht hatten, wurde das Recht auf Entwicklung in einer 1986 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Deklaration beschlossen. Darin wird Entwicklung wie folgt definiert: „Recognizing that development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom“ (United Nations 1986:1).

Der generelle Begriff *Entwicklung* wird seitdem in unterschiedlichen Bereichen verwendet und entsprechend definiert. In Bezug auf die internationale Zusammenarbeit und im Kontext der Forschung zu Ländern des Globalen Südens lässt sich dieser Begriff nicht in universell gültiger Weise definieren, „da es sich um einen normativen Begriff handelt, in den kollektive und individuelle Vorstellungen von Werten und möglichen gesellschaftlichen Veränderungen einfließen(...). Aus heutiger Sicht sind bei der Definition von Entwicklung, verstanden als dauerhafte Verbesserung der Lebensumstände für alle Mitglieder einer Gesellschaft, die komplexen Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und auch ökologischen Faktoren zu berücksichtigen“ (Spektrum der Wissenschaft 2021).

## 5.3 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit stellt seit Gründung der Vereinten Nationen ein wesentliches Element zur Erreichung von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung und zur Umsetzung der Menschenrechte dar und spielt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Beschlüsse der verschiedenen Weltkonferenzen, die in den 1990er-Jahren stattgefunden haben.

Dennoch wurden die Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit lange Zeit wenig berücksichtigt und spielten in den 1970er- und 1980er-Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit keine Rolle. Wichtiger wurden sie seit dem Beginn der 1990er-Jahre, wobei dann neben dem ursprünglichen Fokus auf die bürgerlichen und politischen Rechte auch die WSK-Rechte mehr Bedeutung erlangten. Einen Meilenstein stellte die Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 in Wien dar, die die Menschenrechte eng mit dem Thema Entwicklung verknüpfte. „Eine Quintessenz der Abschlusserklärung von Wien lautet(e): Inhalt und Ziel von Entwicklung werden durch die Menschenrechte bestimmt“ (van de Sand 1997 zitiert bei Krennerich 2004:157). Entwicklung ist demnach eng gekoppelt mit der Verwirklichung sowohl der bürgerlichen und politischen Menschenrechte als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte“ (Krennerich 2004:157).

Erst in Folge des Weltsozialgipfels 1995 in Kopenhagen gewannen dann auch die WSK-Rechte in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit deutlich an Bedeutung. Die gestiegene Achtung dieser Rechte führte dazu, dass Ende der 1990er-Jahre ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt wurde, der zu einem immer wichtigeren Referenzrahmen wurde. Demnach soll die Entwicklungszusammenarbeit konsequent auf die Umsetzung der Menschenrechte abzielen und die Menschen dazu befähigen, ihre Rechte einzufordern und Entscheidungsprozesse mitzugestalten. Die Menschen wurden dadurch zu *Trägern von Rechten* und die Staaten zu *Trägern von Pflichten*, die in der Verantwortung stehen, die international verbrieften Rechte aus den Menschenrechtsabkommen umzusetzen.

Die Umsetzung der Menschenrechte gewann in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Folge weiter an Bedeutung, was an einer Zunahme von entsprechenden Projekten, Beratungsvorhaben und der thematischen Verankerung in BMZ-Referaten deutlich wurde. Außerdem wurde 2004 der erste „Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte“ erstellt, gefolgt von einer Weiterentwicklung, die 2008 veröffentlicht wurde. Eine verbindliche übersektorale Menschenrechtsstrategie wurde 2011 veröffentlicht (vgl. BMZ 2004; BMZ 2011).

## 5.4 Menschen mit Behinderungen und Entwicklung

### 5.4.1 Internationale Vereinbarungen zum Thema Behinderung

Im Folgenden soll nun der Fokus auf Menschen mit Behinderungen gerichtet werden. Theresia Degener, Professorin für Recht und Disability Studies an der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum und ehemalige Vorsitzende des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, benennt vier Phasen der Behindertenpolitik, die sie mit der Gründung der Vereinten Nationen beginnen lässt. In der ersten Phase von 1945 -1970 waren Menschen mit Behinderungen „unsichtbare Bürger\_innen und Objekte der Rehabilitation und Prävention“ (Degener 2015:61). Das Thema fiel in den Verantwortungsbereich der für Wohlfahrts- und Armutsfragen zuständigen Sozialkommission der Vereinten Nationen und nicht der Menschenrechtskommission. Die zweite Phase datiert sie auf den Zeitraum von 1970-1980. In dieser wurden erstmals die Rechte von Menschen mit Behinderungen formuliert und sie als „(Rechts-)Subjekte der Rehabilitation wahrgenommen“ (Degener 2015:61). Dies fand seinen Ausdruck in Form von „weichen“ Völkerrechtsquellen, die keinen rechtlich verbindlichen Charakter hatten. Dazu zählt Degener die „UN Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons“ von 1971 sowie die 1975 verabschiedete „UN Declaration on the Rights of Disabled Persons“. Obwohl darin festgehalten wurde, dass Menschen mit Behinderungen die gleichen Rechte besitzen, wie Menschen ohne Behinderungen und Bezug genommen wurde auf die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte sowie den Zivilpakt mit den zivilen und bürgerlichen Rechten, erscheint es Degener nicht sachgerecht, bereits in dieser Dekade den Beginn eines Menschenrechtsansatzes in der Politik für Menschen mit Behinderungen bei den Vereinten Nationen zu sehen. Dazu, so argumentiert sie, seien beide Deklarationen zu sehr auf soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte begrenzt. „Auch räumt der in den Texten evident werdende Schrankenvorbehalt („Vorbehalt des Möglichen“, d.h., Menschen mit Behinderungen erhalten die gleichen Rechte wie Menschen ohne Behinderungen, allerdings unter dem Vorbehalt des Möglichen, Anm. d. Verfasserin) ein, eine gesundheitliche Beeinträchtigung als legitimen Grund für eine Vorenthaltung von Menschenrechten zu sehen“ (Degener 2015:62).

Für Degener beginnt die Ära der offiziellen Anerkennung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen erst in der dritten Phase, die sie auf den Zeitraum von 1980-2000 datiert. Diese startet 1981 mit dem „Internationalen

Jahr der Behinderten“, gefolgt von der „UN-Dekade der Behinderten“ von 1983-1992. In dieser Phase wurden zwei wichtige Dokumente verabschiedet: 1982 das „Weltaktionsprogramm für Behinderte“ und 1993 die „Rahmenbestimmungen für die Herstellung von Chancengleichheit für Behinderte“. „Beide Dokumente markieren Meilensteine auf dem Weg zu einer gleichberechtigten Anerkennung behinderter Menschen, weil sie der traditionellen Triade – Definition, Prävention und Rehabilitation von Behinderung- eine vierte Zielvorgabe, die Chancengleichheit behinderter Menschen, hinzugefügt haben“ (ebd.). „Obwohl als sogenanntes weiches Völkerrecht rechtlich nicht verbindlich, förderten sie die Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen in zahlreichen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen“ (ebd.). Auch fallen zwei wichtige Berichte der Menschenrechtskommission zum Thema Behinderung und Menschenrechte in diese Phase, u.a. der viel beachtete Bericht von Leandro Despouy „Human Rights and Disabled Persons“ (United Nations 1993). Doch erst mit den Arbeiten an einer rechtlich verbindlichen Menschenrechtskonvention wurden Menschen mit Behinderungen als Menschenrechtssubjekte wahrgenommen und der gesamte Katalog der Menschenrechte auf den Kontext Behinderung bezogen. Erst durch die UN-BRK wurde das Thema Behinderung auch institutionell in das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen aufgenommen. Den Beginn dieser Phase, datiert Degener auf das Jahr 2000.

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde innerhalb eines kurzen Zeitraums von fünf Jahren (2001-2006) unter aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft (Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen 2022) erarbeitet und am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Sie trat international im Mai 2008 in Kraft und wurde damit völkerrechtlich verbindlich (die Konvention wurde am 30. März 2007 von der Bundesregierung unterzeichnet und trat am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft). Damit wurden nun alle Menschenrechte und die in den bisherigen Menschenrechtsverträgen formulierten Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderungen wirksam.

#### **5.4.2 Menschen mit Behinderungen und Entwicklungszusammenarbeit**

Die Thematisierung der Lage von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden und entwicklungspolitische Maßnahmen haben in internationalen Vereinbarungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eine längere Tradi-

tion. Bereits das Weltaktionsprogramm von 1982 (United Nations 1982) enthielt Aufforderungen, sie bei entwicklungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen.

Das Weltaktionsprogramm enthielt sogar einen eigenen Absatz zum Thema „Behinderung in Entwicklungsländern“, der die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen beschrieb und u.a. deutlich auf den Zusammenhang zwischen Armut und Behinderung hinwies. Ein weiterer eigener Absatz bezog sich auf die entwicklungspolitischen Aktivitäten in der Entwicklungsdekade, die von neo-liberalen Ansätzen geprägt war. „The transfer of resources and technology from developed to developing countries as envisaged within the framework of the new international economic order, as well as other provisions for strengthening the economies of developing nations, would, if implemented, be of benefit to the people of these countries, including the disabled (...). The International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade states that particular efforts should be made to integrate the disabled in the development process and that effective measures for prevention, rehabilitation and equalization of opportunities are therefore essential“ (United Nations 1982:12).

Im Dezember 1993 wurden dann die „Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities“ („Rahmenbestimmungen für die Herstellung von Chancengleichheit für Behinderte“) (United Nations 1994a) angenommen, die Empfehlungen für 22 Bereiche mit dem Ziel der vollen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft enthielten. Zwei dieser Empfehlungen befassten sich konkret mit der internationalen Zusammenarbeit. So hieß es in Empfehlung 21: „States, both industrialized and developing, have the responsibility to cooperate in and take measures for the improvement of the living conditions of persons with disabilities in developing countries.

1. Measures to achieve the equalization of opportunities of persons with disabilities, including refugees with disabilities, should be integrated into general development programmes.
2. Such measures must be integrated into all forms of technical and economic cooperation, bilateral and multilateral, governmental and non-governmental. States should bring up disability issues in discussions on such cooperation with their counterparts“ (United Nations 1994a:25).

Unter Absatz 3 wurde bereits auf die Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen eingegangen. Die Empfehlung 22 beinhaltet die Verpflichtung, sich aktiv an der internationalen Zusammenarbeit in Bezug auf

die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen zu beteiligen (vgl. United Nations 1994a:25-26).

Diese Verpflichtungen aus den „Standard Rules“ blieben wirkungslos. Erst durch die UN-BRK und die Aufnahme eines eigenen Artikels zur internationalen Zusammenarbeit wurde die Inklusion von Menschen mit Behinderungen verpflichtend. Im Prozess der Entstehung der Konvention hatten sich insbesondere die Länder des Globalen Südens für die Aufnahme eines eigenen Artikels zur Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt, da sich viele Länder ohne internationale Kooperation nicht in der Lage sahen, die kommenden Verpflichtungen aus der Konvention zu erfüllen. Die Aufnahme dieses Artikels gelang nach einem intensiven Diskussionsprozess, da einerseits deutlich wurde, dass keine Konvention zustande kommen würde, wenn nicht die Belange der Länder des Globalen Südens Berücksichtigung finden würden (vgl. Weigt 2011:258). Andererseits konnten die Befürchtungen der Industrienationen, dass die Umsetzung der Konvention an die Konditionalität der internationalen Zusammenarbeit gebunden würde, durch die Aufnahme von Art. 32, Abs. 2 entkräftet werden, der die innerstaatliche Verpflichtung zur Umsetzung beinhaltet (vgl. Weigt 2010: 5) sowie durch Art. 4. „Artikel 4, Abs. 2 beinhaltet die Verpflichtung der Vertragsstaaten, d.h. auch der Entwicklungsländer, alle Maßnahmen zu ergreifen, erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, um die volle Verwirklichung der in der Konvention enthaltenen Rechte zu erreichen. Dieser Absatz verweist auf die nationalstaatliche Verantwortung in der Umsetzung der Konvention, eröffnet aber auch die Möglichkeit, auf internationale Unterstützung zurückzugreifen, falls die eigenen zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen“ (Weigt 2009:60).

Mit der UN-Konvention war ein völkerrechtlich verbindliches Instrument geschaffen worden, das die Staaten verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei ihren entwicklungspolitischen Maßnahmen gleichberechtigt zu berücksichtigen. Es war zudem ein Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen, dass in einer Menschenrechtskonvention ein eigener Artikel zur internationalen Zusammenarbeit aufgenommen wurde. Damit waren erstmals verpflichtende Vorgaben geschaffen, Menschen mit Behinderungen zukünftig bei entwicklungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen.



## **6 Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Die Bundesrepublik Deutschland gestaltet als Mitglied der Vereinten Nationen und anderer multilateraler Organisationen, wie z.B. die WHO oder UNESCO, die internationale Politik mit. Andererseits wirken die internationalen Vereinbarungen in die deutsche Politik hinein. Wenn sich dieses Kapitel dem Stellenwert von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit widmet, so spielen die Entscheidungen und Abschlusserklärungen auf internationaler Ebene, die in den vorherigen Kapiteln dargestellt worden sind, eine Rolle, die Entwicklungen auf nationaler Ebene beeinflussen. Sehr deutlich wurde dies in der Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit, die durch die Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 und dem UN-Sozialgipfel 1995 international und in der Folge national in die Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen wurde. Wenn auf Ebene der Vereinten Nationen die UN-BRK nicht verabschiedet worden wäre, so würde diese völkerrechtlich verbindliche Vorgabe für die deutsche Politik nicht vorhanden sein.

Daher stellen die internationalen Rahmenbedingungen einen wichtigen Kontext dar, in dem die Entwicklung des Themas Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden soll. In diesem zentralen Kapitel geht es um den Stellenwert und die Rolle, die Menschen mit Behinderungen in den vergangenen Jahrzehnten innehatten.

Im Besonderen werden die Veränderungen und die dabei relevanten Faktoren untersucht, die die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen von einem vernachlässigten Thema der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu einem deklarierten Gütesiegel bewirkt haben. Mit dem Gütesiegel soll die Inklusion von Menschen mit Behinderungen querschnittsmäßig in allen entwicklungspolitischen Vorhaben umgesetzt werden. Dies beinhaltet nicht nur die politische Aufnahme des Themas in die entsprechenden Strategiepapiere, sondern auch die praktische Umsetzung in Prozessen, Strukturen und Programmen.

In der Analyse wird der Fokus auf zwei Faktoren gerichtet, in denen ein veränderndes Potenzial vermutet wird. Dies ist zum einen das Wirken zivilgesellschaftlicher Organisationen als entwicklungspolitischer Akteur und zum anderen die UN-BRK, die seit 2009 in Deutschland in Kraft ist.

Für diese Analyse wird als methodischer Ansatz mit der empirischen Dokumentenanalyse nach Mayring gearbeitet, die aufgrund der vorliegenden und nutzbaren Dokumente am geeignetsten erscheint. Der Bearbeitung der oben ge-

nannten Arbeitshypothesen wird ein einführendes Kapitel vorangestellt, das zu einer besseren Einordnung einen kurzen Einblick in die historische Betrachtung von Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gibt. Gleichzeitig wird die Entstehung der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ beschrieben, die als zivilgesellschaftlicher Akteur erst seit Ende des letzten Jahrtausends existiert und deren Wirken als ein zentraler verändernder Faktor in den Arbeitshypothesen aufgenommen worden ist.

Die Ergebnisse der Auswertung der Arbeitshypothesen sollen die politischen und praktischen Veränderungen aufzeigen, die im Untersuchungszeitraum stattgefunden haben. Sie können aber keine Erkenntnisse zum Stand der tatsächlichen Umsetzung von Inklusion in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit liefern, da die „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ keine Evaluation vorgenommen hat. Stattdessen wurde der „BMZ-Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ einer unabhängigen Evaluierung durch das Deutsche Evaluierungsinstitut (DEval) unterworfen. Diese Ergebnisse liefern wertvolle Erkenntnisse zum tatsächlichen Umsetzungsstand und sollen daher in diese Arbeit mit aufgenommen werden. Da die Ergebnisse dieser Evaluierung in die nachfolgende Inklusionsstrategie einfließen sollten, wird auch die Inklusionsstrategie sowie ihr Umsetzungsstand betrachtet, so dass diese Arbeit die Entwicklung des Themas Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bis Anfang 2022 darstellt.

Die ersten entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesrepublik begannen Anfang der 1950er-Jahre. In diesen Anfangsjahren waren unterschiedliche Ressorts der Bundesregierung für die Entwicklungspolitik zuständig. Die Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erfolgte 1961.

In den ersten entwicklungspolitischen Dekaden, die überwiegend die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zum Ziel hatten (s. Kapitel 5.1.1), blieb ein „humanitär-karitativer Bereich abgegrenzt, der aus der entwicklungspolitischen Diskussion ausgeklammert blieb“ (Freyhoff 1993:111). Die Förderung von Projekten im sozialen Bereich und besonders die Förderung von *Randgruppen* wurde von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit nicht als ihre Aufgabe angesehen, da man annahm, dass sich die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation automatisch positiv auswirken würde.

Nach Freyhoff nahmen sich zwar einige karitative Organisationen der Förderung von Menschen mit Behinderungen an. Sie betrachteten ihre Arbeit aber nicht als entwicklungspolitisch relevant. Obwohl in den folgenden Jahrzehnten

soziale Aspekte (Bekämpfung der Armut) in die entwicklungspolitische Zielsetzung aufgenommen wurde, hielt sich die Bewertung von Menschen mit Behinderungen als Randgruppe, die entwicklungspolitisch nicht von Bedeutung war.

Dies begann sich mit dem „Internationalen Jahr der Behinderten“ 1981 zu ändern, wie auch mit dem Bericht einer Expertengruppe der Vereinten Nationen, die schätzte, „dass mindestens 25% aller Menschen direkt oder indirekt von den Auswirkungen von Behinderungen betroffen sind“ (Freyhoff 1993:103, nach Hammermann/Maikowski 1982) und somit einen direkten Einfluss auf die soziale Entwicklung in einer Gesellschaft haben. Damit war eine Begründung gegeben für die entwicklungspolitische Relevanz des Themas Behinderung.

Diese Anerkennung als relevantes entwicklungspolitisches Thema fand aber keine direkte Aufnahme in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, wie die Ergebnisse des Symposiums „Perspektiven für die Förderung von Menschen mit Behinderungen in der Dritten Welt“, das vom 5.-7. Mai 1995 in Gummersbach stattgefunden hatte, zeigten. Dieses Symposium wurde vom zur „Arbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt“ gehörenden Arbeitskreis „Behinderung und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit“ durchgeführt<sup>2</sup> und stand in der Reihe von Symposien der „Arbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt“, die seit 1988 in unregelmäßigen Abständen durchgeführt worden waren. Die „Arbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt“ setzte sich überwiegend aus Hochschulangehörigen und Studierenden aus Deutschland, aber auch aus der deutschsprachigen Schweiz zusammen. Beim Symposium im Mai 1995 stand die Entwicklungszusammenarbeit mit Bezug zu Menschen mit Behinderungen zum ersten Mal im thematischen Fokus. Neben anderen Referent\*innen war auch der für das Thema verantwortliche Referent des BMZ eingeladen, der die Konzepte und Arbeit des BMZ für Menschen mit Behinderungen vorstellte.

Zu diesem Zeitpunkt war das Thema *Menschen mit Behinderungen* im Gesundheitsreferat des BMZ angesiedelt. Daher stellte der Referent das zu diesem Zeitpunkt erst kürzlich erstellte Sektorkonzept Gesundheit vor. Sektorkonzepte beinhalten die entwicklungspolitischen Vorgaben des BMZ für die Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den verschiedenen Bereichen und stellen den konzeptionellen Rahmen dar, der für die Durchführung von Programmen und Projekten handlungsleitend ist. Obwohl das Konzept eine armutsorientierte und bedürfnisgerechte Politik einforderte, was für Menschen mit Be-

---

2 Die Autorin hatte diesen Arbeitskreis im Rahmen des 1993 stattfindenden Symposiums der Arbeitsgemeinschaft ins Leben gerufen.

hinderungen von besonderer Bedeutung war, wurden Menschen mit Behinderungen nicht nur als Zielgruppe nicht erwähnt, sondern fanden im gesamten Sektorkonzept Gesundheit keine Beachtung. Überdies gab es zu diesem Zeitpunkt nur ein medizinisches Projekt, das durch die staatliche bilaterale Zusammenarbeit gefördert wurde (vgl. Arbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt: 1995; Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt 1995:125).

In den 1990er-Jahren blieb die Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt (aus der Arbeitsgemeinschaft wurde 1996 die Bundesarbeitsgemeinschaft) der einzige Akteur, der durch die regelmäßigen Symposien dem Thema Menschen mit Behinderungen in den sogenannten Entwicklungsländern mehr Aufmerksamkeit verlieh. Gleichzeitig wurde auf einem weiteren Symposium 1997 in Zierenberg ein Grundstein für eine zivilgesellschaftliche Initiative gelegt, die in der Folge das Thema Behinderung fachlich und politisch in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einbrachte.

Für die Durchführung des Symposiums konnten zum ersten Mal nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen, sog. Nichtregierungsorganisationen (NROs), die Projekte für Menschen mit Behinderungen unterstützen, als Kooperationspartner gewonnen werden. Während des Symposiums widmete sich eine Arbeitsgruppe u.a. der Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren. Anschließend trafen sich an einer Zusammenarbeit interessierter Vertreter\*innen der teilnehmenden NROs und Mitglieder der „Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt“ auf Einladung von Misereor am 29. September 1998 in Aachen. An diesem Treffen nahm auch die Geschäftsführerin von VENRO (Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe) teil und es entstand die Idee, sich als ad hoc-Arbeitsgruppe um eine Aufnahme bei VENRO zu bemühen, um gemeinsam durch einen Erfahrungsaustausch, inhaltliche Zusammenarbeit, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit die Anliegen von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden zu unterstützen. Dieses geschah auch, so dass die ad hoc-Arbeitsgruppe im Herbst 2000 offiziell in den Verband VENRO aufgenommen wurde (Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt 2000b:117).

Mit dem Entstehen dieser Arbeitsgruppe und Aufnahme bei VENRO wurde das Thema Behinderung seitens der NRO als entwicklungspolitisches Thema verstanden, was, wie bereits erläutert, in der Vergangenheit nicht der Fall war. Außerdem markiert das Entstehen der Arbeitsgruppe eine Ära, in der das Thema Behinderung fachlich und politisch in die deutsche Entwicklungszusammenar-

beit eingebracht wurde. Im Folgenden spielt die VENRO-AG bei der Bearbeitung der in Kapitel 7.4.1 vorgestellten Arbeitshypothesen deshalb eine wesentliche Rolle.



## 7 Methodisches Vorgehen

Aufgrund des lückenhaften Forschungsstands zum Thema ist diese Arbeit empirisch angelegt und nutzt die Dokumentenanalyse als Erhebungstechnik. Diese ist im Bereich der qualitativ-interpretativen Analysen anzusiedeln. Als Untersuchungsverfahren wird die qualitative Inhaltsanalyse in Anlehnung an Mayring (Mayring 2015) gewählt.

Die Dokumentenanalyse erscheint für dieses Vorhaben als am besten geeignet, da Material erschlossen wird, das nicht erst durch eine Datenerhebung geschaffen werden muss. Dieses ermöglicht die historische Betrachtung der Entwicklung eines Themas, wie es in dieser Arbeit der Fall ist. Eine Dokumentenanalyse beinhaltet ein systematisches Vorgehen, das nach Mayring „zumindest sechs Kriterien für den Erkenntnisgewinn von Dokumenten ableiten“ (Mayring 2016) lässt. Dabei handelt es sich um die Art des Dokuments, die äußeren und inneren Merkmale, die Intendiertheit des Dokuments, die Nähe des Dokuments zum Gegenstand sowie die Herkunft des Dokuments. „Die Einschätzung des Erkenntnisgewinns eines Dokuments nach solchen Kriterien ist ein wichtiger Schritt in der Dokumentenanalyse (...)“ (Mayring 2016:48). Die in dieser Arbeit analysierten Dokumente wurden diesen Kriterien entsprechend ausgewählt und es wurde gemäß Mayring wie folgt weiter vorgegangen:

1. Am Anfang des Untersuchungsplans stand eine klare Formulierung der Fragestellung.
2. Es wurde definiert, was als Dokument gelten soll und damit das Ausgangsmaterial bestimmt.
3. Im nächsten Schritt erfolgte die Quellenkritik, d.h. dass nach den oben benannten Kriterien eingeschätzt wurde, was die Dokumente aussagen und welchen Wert sie für die Beantwortung der Fragestellung haben.
4. Die anschließende Interpretation der Dokumente im Sinne der Fragestellung wurde mit der qualitativen Inhaltsanalyse (als interpretative Methode) vorgenommen. Diese ermöglicht es, das Material methodisch kontrolliert schrittweise zu analysieren. „Im Zentrum steht dabei ein theoriegeleitet am Material entwickeltes Kategoriensystem; durch dieses Kategoriensystem werden diejenigen Aspekte festgelegt, die aus dem Material herausgefiltert werden sollen“ (Mayring 2016:114).

Für die Analyse wird im Folgenden das von Mayring entwickelte Ablaufmodell genutzt, das alle Tätigkeiten der qualitativen Inhaltsanalyse systematisiert (Mayring 2015:62).

## **7.1 Festlegung des Materials**

Die qualitative Inhaltsanalyse wird anhand von Textmaterial vorgenommen. Das Forschungsmaterial setzt sich aus entwicklungspolitischen Studien, Strategien, Aktionsplänen und Sektorkonzepten zusammen, die seitens des oder für das BMZ erstellt wurden und öffentlich zugänglich sind. Gleichzeitig werden aber auch interne Protokolle genutzt, zu denen die Autorin aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit und Mitgliedschaft in den entsprechenden Gremien Zugang hat oder zu den Sitzungen und Treffen eingeladen worden ist. Weiteres Textmaterial stammt aus der Arbeit der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“, das der Autorin aufgrund der Mitgliedschaft ihrer Organisation zur Verfügung steht. Dieses Material umfasst im großen Maße Protokolle von Sitzungen, erarbeiteten Stellungnahmen und Positionspapieren, Schreiben, E-Mail-Schreiben sowie Publikationen.

Für die Analyse wurden Dokumente seitens des BMZ, wie auch der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ ausgewählt, die einerseits für die Entwicklung des Themas Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit generell richtungsweisend waren und andererseits die inhaltlichen Vorgaben für den jeweiligen Sektor beinhalten, wie z.B. das Sektorkonzept Soziale Sicherung (2009) oder die Bildungsstrategie (2012).

Zeitlich erstreckt sich das analysierte Material vom Ende der 1990er-Jahre bis ins Frühjahr 2022. Da mit der Gründung der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ Ende des letzten Jahrtausends ein Akteur entstanden war, der sich für eine stärkere Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einsetzte, sind systematisch die Protokolle aller seitdem stattgefundenen Sitzungen ausgewertet worden. Gleichzeitig sind die in diesem Zeitraum entstandenen politikleitenden Dokumente des BMZ in der Untersuchung berücksichtigt worden. Diese wurden dahingehend ausgewählt, ob das Thema eine Relevanz für Menschen mit Behinderungen besitzt.

Für die Nutzung der internen Dokumente ist vom BMZ und VENRO das Einverständnis erteilt worden, dass diese unter Beachtung der Anonymisierungsregeln und des Datenschutzes verwendet werden können.

## **7.2 Analyse der Entstehungssituation des Materials**

Die von staatlicher Seite analysierten Dokumente stellen strategische Dokumente dar, die zu dem Zweck erstellt worden sind, die strategische und politische Ausrichtung eines Themas zu artikulieren. Gleichzeitig beinhalten diese verbindliche Vorgaben für die Durchführungsorganisationen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Daneben sind interne Dokumente von Sitzungen und Veranstaltungen, in der Regel Protokolle, verwendet worden, die die Ergebnisse eines Treffens festhalten. Diese Protokolle geben einen Konsens der Beteiligten wieder, da diese in der Regel erst als Entwurf allen Beteiligten zugesandt und erst nach Rückmeldung und evtl. Korrekturen allen Beteiligten als finale Version zugestellt wurden. In dieser Arbeit werden die finalen Protokolle verwendet.

Das Gleiche gilt auch für die Nutzung der Protokolle der Sitzungen der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“. Weitere Dokumente stellen Positionspapiere oder Stellungnahmen dar, die zum Zweck der politischen Arbeit erarbeitet und als offizielle Dokumente der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ kommuniziert wurden sowie Schreiben an Verantwortliche im BMZ (oder E-Mails aus dem BMZ), die im Namen der VENRO-AG oder VENRO erstellt worden sind, wie auch E-Mails in Kommunikation mit dem BMZ, die von der Sprecherin der VENRO-AG getätigt worden sind oder aus dem BMZ kamen.

## **7.3 Formale Charakteristika des Materials**

Alle verwendeten Dokumente liegen in schriftlicher Form vor.

## **7.4 Auswertungsmethode: methodisches Vorgehen**

### **7.4.1 Theoriegeleitete Richtung und Differenzierung der Fragestellung**

Diese Arbeit beschäftigt sich mit Entwicklungspolitik als Teil der internationalen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Als Teil der Entwicklungspolitik steht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Fokus mit der schwerpunktmäßigen Analyse der Rolle von Menschen mit Behinderungen als einer Zielgruppe entwicklungspolitischen Handelns. Entwicklungszusammenarbeit ver-

folgt in der Regel das Ziel, zu einer Verbesserung der Lebenssituation aller Menschen in den Partnerländern beizutragen und auch die am meisten benachteiligten Gruppen zu erreichen.

Ein weiterer theoretischer Schwerpunkt liegt auf den Menschenrechten. Diese fanden als normative Orientierung in den 1990er-Jahren Eingang in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und stellen ein Leitmotiv des deutschen entwicklungspolitischen Handelns in dem untersuchten Zeitraum der letzten gut 20 Jahre dar.

Menschen mit Behinderungen werden in dieser Arbeit als Rechtssubjekte im Kontext der Menschenrechte betrachtet, die für sie bereits seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 gelten. Sie haben die verbindliche Anerkennung zwar erst mit der 2008 international in Kraft getretenen UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erhalten, auf die Verletzung ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wurde aber vorher schon von Personen und Organisationen hingewiesen, die sich für die Belange für Menschen mit Behinderungen einsetzten. Insofern stellen die Menschenrechte, einschließlich der UN-BRK, einen relevanten theoretischen Rahmen für diese Arbeit dar, die in Bezug gesetzt werden zum entwicklungspolitischen Handeln.

Vor diesem theoretischen Hintergrund geht diese Arbeit der Frage nach, welchen Stellenwert Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hatten und wie er sich im Verlauf von etwas mehr als 20 Jahren verändert hat. Wurde das Thema Behinderung Anfang der 2000er-Jahre seitens des BMZ als „nicht prioritär“ bezeichnet, so wird die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2020 als „Gütesiegel“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kommuniziert.

Was hat diese Veränderungen verursacht und wo sind die entscheidenden Faktoren zu sehen, die zu dieser Entwicklung beigetragen haben?

Für die politische Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist als zuständiges Ministerium das BMZ verantwortlich. Daher werden Strategien, Aktionspläne und weitere politische Dokumente des BMZ in die Analyse einbezogen. Das BMZ gestaltet seine entwicklungspolitische Ausrichtung nicht völlig autonom, sondern wird durch zivilgesellschaftliche Akteure, den Nichtregierungsorganisationen (NROs), beeinflusst. Das BMZ lädt einerseits NROs gezielt zu unterschiedlichen Dialogformaten ein und erbittet die Kommentierung von politischen Papieren. Andererseits erfolgen auch Stellungnahmen und

politische Positionierungen seitens der NROs, zu denen sie nicht aufgefordert wurden.

Wie bereits in Kapitel 4.1.3 dargelegt, stellen NROs relevante entwicklungspolitische Akteure dar, die Einfluss auf die entwicklungspolitische Zusammenarbeit nehmen. Daher werden NROs als ein Faktor in die Arbeitshypothesen aufgenommen, der zu den Veränderungen beigetragen haben kann.

Als ein weiterer entscheidender Faktor wird in der UN-BRK als menschenrechtlichem Abkommen ein Faktor mit Änderungspotenzial vermutet und ist daher auch in die Arbeitshypothesen aufgenommen worden. Daraus ergeben sich drei Hauptfragestellungen für die Analyse:

1. Wie haben die Aktivitäten der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ als zivilgesellschaftlicher Akteur den Prozess beeinflusst?
2. Wie hat die Ratifizierung der UN-BRK durch die Bundesregierung zu einer Änderung der Politik des BMZ geführt?
3. Wie haben die Aktivitäten von zivilgesellschaftlicher Seite durch die „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ zur Umsetzung der UN-BRK im BMZ beigetragen?

#### **7.4.2 Strukturierung als Analysetechnik**

Die inhaltliche Analyse soll mittels eines Kategoriensystems erfolgen, anhand dessen die Materialteile aufgrund von vorab definierten Kategorien eingeordnet und erfasst werden. Die Entwicklung des Kategoriensystems ist theoriegeleitet und orientiert sich an der Fragestellung und den erstellten Arbeitshypothesen. Die Kategorien wurden induktiv aus dem vorhandenen Material entwickelt.

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring bietet für die Analyse drei Techniken an: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. Für das vorliegende Material wird die Strukturierung als die am sinnvollsten erscheinende Technik ausgewählt, da es „Ziel der Analyse ist (es), bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen“ (Mayring 2015:67). Daher soll mit der inhaltlichen Strukturierung gearbeitet werden, da das Material zu bestimmten inhaltlichen Bereichen zusammengefasst worden ist.

### **7.4.3 Festlegung der Kategorien**

Das Kategoriensystem ist chronologisch aufgebaut, um die Entwicklung des Themas zeitlich korrekt einzuordnen. Dieser chronologische Aufbau ergibt sich aus der Fragestellung, die die Veränderungen in einem gewissen Zeitraum beobachtet.

Die Kategorien werden aus dem theoretischen Rahmen der Entwicklungspolitik mit einem Fokus auf die Entwicklungszusammenarbeit sowie der Menschenrechte mit einem Fokus auf die UN-BRK entwickelt. Entwicklungspolitisches Handeln richtet sich von der Zielsetzung her auf die Verbesserung der Lebensbedingungen aller Menschen und die Menschenrechte haben den Anspruch, universal für alle Menschen zu gelten. Dennoch bleiben manche Gruppen, wie z.B. Menschen mit Behinderungen, ausgeschlossen. Die Veränderung der Relevanz eines Themas kann durch die thematische Aufnahme in politischen Dokumenten festgestellt werden. Neben diesem ersten Schritt der politischen Aufwertung stellt sich die Aufgabe der Umsetzung in die Praxis, da dadurch die Ernsthaftigkeit des politischen Willens deutlich wird.

Daher werden als hauptsächliche Dimensionen die politische Anerkennung als entwicklungspolitisches und menschenrechtliches Thema sowie die entwicklungspolitische Umsetzung als menschenrechtliches Thema verfolgt. Die beiden Dimensionen werden unterteilt in Kategorien, die sich einerseits mit Konzepten und Strategien beschäftigen, die speziell zum Thema Behinderung erstellt worden sind und andererseits mit allgemeinen übersektoralen und Sektorkonzepten, die in Bezug auf die Aufnahme des Themas Behinderung untersucht werden.

Die gewählten Kategorien machen deutlich, wie das Thema Behinderung in politischen Papieren sichtbarer und damit wichtiger wurde, ergänzt durch Kategorien, die die Umsetzung der politischen Willenserklärungen aufzeigen.

### **7.4.4 Definition der Analyseeinheiten**

Als eine Auswertungseinheit wird jedes Dokument definiert, das in die Analyse einbezogen wird. Dies können Dokumente sein, die im Untersuchungszeitraum speziell zum Thema Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit erstellt worden sind, wie auch entwicklungspolitische Dokumente, in denen das Thema Menschen mit Behinderungen erwähnt wird. Die Verschiedenheit der Dokumente wurde bereits weiter oben beschrieben. Da es sich um unterschiedliche Arten von Dokumenten handelt, wurde dafür ein Kennungs-

system eingeführt, das die Art des Dokuments eindeutig definiert, wie z.B. „K“ für Konzeptpapier, „Pr“ für Protokoll oder „Sch“ für Schreiben.

In Bezug auf die Kontexteinheit, die den größten Textbestandteil festlegt, der unter eine Kategorie fallen kann, wurden zwei unterschiedliche Typen definiert. Zum Einen sind es Texte, die als Gesamtheit speziell unter eine Kategorie fallen können, zum Anderen sind es Bestandteile von Texten, die thematisch zu Kategorien zugeordnet werden können. Bei Letzteren sind relevante Kriterien, ob sich die entwicklungspolitischen Textteile inhaltlich auf Menschen mit Behinderungen, Inklusion und die Rechte von Menschen mit Behinderungen beziehen.

Als kleinster Materialbestandteil (Kodiereinheit), der ausgewertet worden ist und unter eine Kategorie fallen kann, wird ein einzelner Satz bestimmt.

#### **7.4.5 Analyseschritte nach dem Kategoriensystem**

In einem ersten Schritt wurden die Texte ausgewählt, die für den Untersuchungszeitraum relevant sind. Dann wurden die entsprechenden Texte oder Textteile zeitlich den entsprechenden Dimensionen und Kategorien zugeordnet. Dies erschien sinnvoll, da diese entsprechend der Fragestellung chronologisch aufgebaut sind. In einem weiteren Schritt wurden die Texte ausgewertet und die Textstellen, in der Regel interne Dokumente, mit Seitenzahlen genau bezeichnet, die einen inhaltlichen Bezug zur jeweiligen Kategorie aufweisen. Bei Texten, die als Publikation erschienen sind, wurden die entsprechenden Textstellen auch durch Seitenangaben kenntlich gemacht.

Vollständige Texte sowie die bezeichneten Textstellen wurden inhaltlich den entsprechenden Kategorien zugeordnet. Ebenso wurden die Fundstellen in das Kategoriensystem eingetragen und, dort wo es sinnvoll erschien, durch Ankerbeispiele (dieses sind konkrete Textstellen aus einem Dokument als Musterbeispiel für die jeweilige Kategorie) ergänzt. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt relativ ausführlich, um die Entwicklung besser nachvollziehbar zu machen und den Prozess und das Agieren der unterschiedlichen Akteure im Detail besser zu verstehen.

#### **7.4.6 Rücküberprüfung des Kategoriensystems an Theorie und Material**

Das zunächst erarbeitete Kategoriensystem wurde anhand der theoretischen Ableitung und des vorliegenden Materials nach der ersten Sichtung überarbeitet und die Kategorien entsprechend angepasst. Die erste Sichtung des Materials ergab, dass es nicht sinnvoll erschien, eine eigene Kategorie Entwicklungspolitik sowie Menschenrechte weiter zu verfolgen, da sich bei der Auswertung des Materials herausgestellt hatte, dass die Menschenrechte in den Dokumenten immer bei der Kategorie Entwicklungspolitik mit erwähnt wurden, so dass eine Trennung beider Kategorien zu Doppelungen geführt hätte, ohne einen inhaltlichen Erkenntnisgewinn.

## 8 Zusammenstellung der Ergebnisse

### 8.1 Politische Anerkennung von Behinderung als entwicklungs- politisches und menschenrechtliches Thema in Konzepten und Strategien zum Thema Behinderung (Kategorie 1)

#### 8.1.1 Politikpapier Behinderung und Entwicklung

Schon vor der Aufnahme als Arbeitsgruppe in VENRO erarbeitete die Arbeitsgruppe ein Konzeptpapier, das die Grundlage für die politische Arbeit mit dem BMZ darstellte. Dieses Papier wurde im März 2000 unter dem Titel „Menschen mit besonderen Bedürfnissen in der Entwicklungszusammenarbeit“ (K1) finalisiert.

In diesem Papier begründete die Arbeitsgruppe die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen als entwicklungsrelevante Angelegenheit mit Bezug auf die Menschenrechte, insbesondere auf den von den Vereinten Nationen 1976 verabschiedeten Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der z.B. das Recht auf Bildung und Erziehung oder Arbeit beinhaltet, und trat damit der zu dieser Zeit noch vorherrschenden Wahrnehmung der Förderung von Menschen mit Behinderungen als karitative Aufgabe entgegen.

*„Die UNO-Mitgliedsstaaten haben sich 1976 mit der Verabschiedung der Pakte für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet, fundamentale Menschenrechte in ihre nationale Gesetzgebung aufzunehmen. Darin verpflichten sich die Staaten, die Existenz eines jeden Menschen zu sichern. In den Menschenrechten sind u.a. die Rechte auf körperliche und geistige Gesundheit, das Recht auf Bildung und Erziehung, das Recht auf Berufsausbildung und auf Arbeit eindeutig verankert. Angesichts von lediglich 2-4% der Menschen mit besonderen Bedürfnissen, die in Entwicklungsländern medizinische Rehabilitationsmaßnahmen, schulische und berufliche Bildung erhalten oder an einkommenssichernden Maßnahmen teilnehmen, haben somit die anderen (96%) keine Chance, je zu einer grundlegenden Existenzsicherung zu kommen. Hierdurch wird die krasse Mißachtung der Menschenrechte deutlich (...). Soziale Gemeinschaften können ihr Potenzial nicht vollständig entfalten, solange Menschen mit besonderen Bedürfnissen nicht selbständig leben, ihre Existenz eigenständig sichern können und Fami-*

*lienmitglieder mit Betreuungsaufgaben beschäftigt sind. Beeinträchtigungen haben demzufolge erhebliche Auswirkungen auf die sozialen und ökonomischen Verhältnisse einer Familie, der sozialen Gemeinschaft und der Gesellschaft als Ganzes. Insofern ist die Unterstützung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen nicht nur die karitative Förderung einer Randgruppe, sondern leistet einen Beitrag zur gleichmäßigen Entwicklung der Gesellschaft. Aufgrund der Bedeutung dieser Menschen für die Entwicklung ihres Landes kann ihre Unterstützung nicht mehr als rein karitative Maßnahme gesehen werden, sondern muß als entwicklungsrelevanter Faktor anerkannt werden“ (K1, S.3-4).*

Weiterhin enthielt das Papier einen Bezug auf die „Standard Rules“ der Vereinten Nationen (s. Kapitel 5.4.2), die mit Paragraph 22 Staaten aufforderten, Menschen mit Behinderungen bei entwicklungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen.

Konkret wurde das BMZ in diesem Papier u.a. dazu aufgefordert:

- „auf der Grundlage der Standard Rules der Vereinten Nationen und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die Förderung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen als Menschenrechte anzuerkennen und in der Entwicklungszusammenarbeit, die auf die Umsetzung der Menschenrechte zielt, die Rechte für Menschen mit besonderen Bedürfnissen zu berücksichtigen;
- da die Förderung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen die Standards entwicklungsrelevanter Vorhaben erfüllt, diese als Querschnittsaufgabe in die entwicklungspolitischen Grundsätze der Bundesregierung aufzunehmen“ (K1, S.7).

Dieses Papier wurde von folgenden Organisationen getragen: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit (*bezev*), Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt, Brot für die Welt, Bundesvereinigung Lebenshilfe, Christliche Fachkräfte International, Christoffel-Blindenmission, Deutscher Caritasverband/Caritas international, Deutsches Aussätzigen-Hilfswerk, Deutsches Institut für ärztliche Mission, EIRENE, Fördern durch Spielmittel, Handicap International, Kindernothilfe, Misereor und an das BMZ geschickt (K1).

Mit der Zusendung des Papiers an die damalige Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul

(Sch1), war auch der Wunsch nach einem Treffen geäußert worden. Diesem Wunsch wurde entsprochen, so dass am 6. April 2000 ein Gespräch, zwar nicht mit der Ministerin, aber mit Staatssekretär Erich Stather im BMZ in Bonn stattfand. Grundlage dieses Gesprächs bildete das zugesandte Konzeptpapier. Die im Rahmen dieses Treffens vorgetragenen Forderungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen wurden positiv aufgenommen. Allerdings wurde es abgelehnt, die entwicklungspolitischen Leitlinien der Bundesregierung im Hinblick auf die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen zu überarbeiten. Stattdessen wurde u.a. vorgeschlagen, dass Maßnahmen zu einem Bewusstseinswandel ergriffen werden sollten, die zu einer besseren Berücksichtigung führen sollten (Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt 2000a:72-73). Außerdem sollten die bilateralen Gespräche mit dem BMZ weitergeführt werden. Dies wurde von der Arbeitsgruppe aufgegriffen. Bei den Gesprächen mit dem BMZ und der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) wurden aber große Widerstände bezüglich der Aufnahme eines neuen Querschnittsthemas deutlich.

Dadurch entschloss sich die Arbeitsgruppe zur Durchführung einer internationalen Fachtagung „Entwicklung ohne Ausgrenzung: Menschen mit Behinderung als entwicklungspolitisches Querschnittsthema im Kontext der Menschenrechte“, die am 8. Mai 2002 in Berlin stattfand und zu der Staatssekretär Stather mit einem Redebeitrag gewonnen werden konnte. Als Ergebnis konnte die Zusage des Staatssekretärs erreicht werden, dass eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Vertreter\*innen des BMZ und von Nichtregierungsorganisationen eingerichtet werden sollte, um Leitlinien für die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten (VENRO 2002). In einem Schreiben an den damaligen VENRO-Vorsitzenden, Dr. Hans-Joachim Preuß, vom 26. Juli 2002 bekräftigte Staatssekretär Stather noch einmal die Bereitschaft, dass sich das BMZ an der gemeinsamen Arbeitsgruppe beteiligt, schrieb aber auch,

*„(...)bei der großen Vielfalt an Problemen und Unterstützungsansätzen in den Entwicklungsländern wird unsere Befassung mit Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe staatlicher Entwicklungszusammenarbeit weiterhin posterior bleiben müssen“ (Sch2, S.1).*

Mit Schreiben vom 21. Juni 2002 wandte sich die Arbeitsgruppe an Staatssekretär Stather mit der Bitte, die relevanten Ansprechpartner im BMZ zu benennen, so dass die gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen dem BMZ und der

VENRO-Arbeitsgruppe gebildet werden könne, um Leitlinien für die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten (Sch3). Seitens des Staatssekretärs wurde der Referatsleiter des Referats Bildung, Gesundheit und Bevölkerungspolitik benannt.

Für das erste Treffen, das am 26. November 2002 in Bonn stattfand, bereitete die VENRO-Arbeitsgruppe ein Papier vor, das die organisatorischen und inhaltlichen Punkte beschrieb. Als Ziele wurden darin folgende benannt:

*„Die nationalen und internationalen Entwicklungsziele können nur erreicht werden, wenn es gelingt, weitaus mehr Menschen mit Behinderung in Entwicklungsvorhaben zu integrieren. Um sich den gesteckten Zielen zu nähern, ist es notwendig, die Anliegen von Menschen mit Behinderung in allen Entwicklungsprogrammen zu berücksichtigen. Damit dies erreicht werden kann, ist das Ziel dieser Arbeitsgruppe, Leitlinien und Strategien zu erarbeiten, wie Menschen mit Behinderung bei allen relevanten entwicklungspolitischen Vorhaben einbezogen werden können“ (K2, S. 1-2).*

Ergebnis dieses ersten Treffens war die Vereinbarung, dass die VENRO-Arbeitsgruppe „Terms of References“ für die gemeinsame Arbeit erstellt. In diesen „Terms of References“ wurde als Ziel formuliert, dass ein Positionspapier mit Leitlinien und Strategien zur vollen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in alle Bereiche der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere im Kontext der Armutsbekämpfung und der Menschenrechte, bis zum Ende des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 erarbeitet werden sollte (T1; Pr1, S.2).

Die VENRO-Arbeitsgruppe verfasste daraufhin eine Diskussionsvorlage, die beim Folgetreffen mit dem BMZ am 18. März 2003 besprochen wurde. Dabei bildeten die Menschenrechtsdokumente der Vereinten Nationen, wie die Menschenrechtserklärungen und die „Standard Rules“, wie auch die UN-Millenniumsziele den normativen Rahmen. Außerdem wurde das Verständnis von Behinderung auf Basis der ICF zugrunde gelegt (K3). In der Diskussionsvorlage wurden u.a. für die deutsche Entwicklungspolitik vorgeschlagen:

*„Bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zur globalen Armutsbekämpfung 2015 und den damit verbundenen Entschuldungsmaßnahmen (PRSP) sollten Menschen mit Behinderung einbezogen werden (...). Das Thema Behinderung sollte als Querschnittsthema (wie Gender) in die deutsche Entwicklungspolitik aufgenommen werden. Die deutsche Ent-*

*wicklungspolitik sollte sich dafür einsetzen, dass behinderte Menschen in die entwicklungspolitischen Programme und deren Gestaltung eigenverantwortlich mit einbezogen werden“ (K3, S. 15).*

In der Diskussion mit dem BMZ zum vorgelegten Papier wurde deutlich, dass beim BMZ bisher nur eine punktuelle Förderung von Menschen mit Behinderungen vorhanden war, oft in Programmen und Projekten durch Nichtregierungsorganisationen durchgeführt (dabei handelt es sich um Vorhaben von Nichtregierungsorganisationen, die vom BMZ bis zu 75% gefördert werden können). Bei der GTZ existierten ebenfalls einige punktuelle Ansätze. Ein Vertreter des BMZ gab zu, dass das BMZ über kein eigenes Konzept zur Förderung von Menschen mit Behinderungen verfügt. In der weiteren Diskussion zur Erstellung eines solchen Konzept wurde deutlich, dass Konzeptpapiere auf höherer Ebene beschlossen werden, um dann für alle Ressorts des BMZ und der GTZ verbindlich zu werden. Deshalb wurde die Erstellung eines solchen Konzepts als sehr unwahrscheinlich und lang eingeschätzt. Es gebe aber Positionspapiere, die als Empfehlungen dienen und nicht verbindlich sind. Dafür sei aber auch erst ein politischer Wille notwendig, um dieses Thema zu besetzen. Auch dieses wurde als eher schwierig eingeschätzt. In der Diskussion wurde aber die Bedeutung der globalen Themen hervorgehoben, die es zu nutzen gelte. Dies waren die beiden Themen Menschenrechte und Armutsbekämpfung. Die zwei Vertreter des BMZ (Referatsleiter aus den Referaten Gesundheit und Armutsbekämpfung) erklärten sich bereit, einen Prozess zur Sensibilisierung zum Thema Menschen mit Behinderung im BMZ voranzubringen. Außerdem erklärten sie sich bereit, den Vertreter\*innen von VENRO Informationen darüber zukommen zu lassen, wann Ländergespräche im BMZ stattfanden, so dass bei diesen Gesprächen zum Thema Behinderung Sensibilisierungsarbeit geleistet werden könnte. Das nächste Treffen wurde für den 9. Juli 2003 vereinbart, bei dem das Thema Menschenrechte in die Tagesordnung aufgenommen wurde (Pr2).

An dieser Sitzung nahm eine Vertreterin aus dem BMZ-Referat Menschenrechte teil und brachte zum Ausdruck, dass sie das Thema Behinderung nicht als menschenrechtlich relevantes Thema sehe. Aus dem Protokoll dieses Treffens:

*„In der derzeitigen Umstrukturierung in Richtung eines menschenrechtlich begründeten Ansatzes der Entwicklungskooperation werde sie sich gegen das Einbeziehen von ‚Behinderung‘ aussprechen. Als Gründe führte sie an, dass es schon ‚sehr viele‘ Projekte gebe, Projekte über*

*Stiftungen gefördert werden könnten und Integration von ‚Behinderung‘ in bestehende Konzeptionen ein zu hoher ‚Aufgabenaufwand‘ bzw. ‚Behinderung‘ ein ‚zu kleines Detail‘ seien. Behinderte Menschen seien (eine), zu kleine Zielgruppe‘ im Vergleich zu Querschnittsthemen wie Frauen, Umwelt, Menschenrechte, Armutsbekämpfung und Frieden“ (Pr 3, S. 1-2).*

Diese Position wurde von dem anderen anwesenden Referenten des BMZ unterstützt. Auch wurde keine Möglichkeit gesehen, sich bereits mit dem Thema Behinderung und Menschenrechte angesichts der in Erarbeitung befindlichen Menschenrechtskonvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auseinanderzusetzen.

*„Man müsse sich auf jährliche Zielvereinbarungen festlegen und auf Kernaufgaben konzentrieren. Zukünftig sei ‚politischer Druck‘ notwendig, damit man im BMZ den Auftrag (und Budget) erhalte, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen“ (Pr3, S.2).*

In der weiteren Diskussion sahen die Vertreter\*innen des BMZ keine Möglichkeit, Behinderung als Querschnittsthema in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einzubringen. Ein Vertreter des BMZ benannte stattdessen den politischen Druck als verbleibende Möglichkeit, Behinderung als Querschnittsthematik im BMZ einzubringen und dass dies ohne politische Vorgaben nicht geschehen werde. Überdies sei es

*„schwer genug, die volltätige Bevölkerung einzubeziehen, zum Beispiel in Bildungsprogramme“ (Pr3, S. 3).*

Hauptziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit seien, die durchschnittliche Bevölkerung zu erreichen und die Millenniumsziele bekannt zu machen. Eine Unterdifferenzierung wurde nicht als sinnvoll betrachtet, da man generell mit der Erfüllung hinterherhinke (ebd.).

Wie der Stellenwert von Menschen mit Behinderungen zu diesem Zeitpunkt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit war, wird weiterhin aus einer Information deutlich, die im Nachgang zu dieser Sitzung erfolgte. Der Referatsleiter Armutsbekämpfung hatte sich in den Sektorreferaten erkundigt, ob in Programmen der Gesundheitsversorgung und der Bildung Menschen mit Behinderungen berücksichtigt würden. In einer Antwortmail vom 1. August 2003 an die Autorin schrieb der Referatsleiter

*„Die Antworten waren eindeutig: außer in sehr wenigen isolierten Einzelfällen mit insularem Charakter gibt es eine Einbeziehung nicht“ (E1, S.1).*

Mit dieser Sitzung am 9. Juli 2003 endete die gemeinsame Arbeitsgruppe der VENRO-AG und des BMZ, da bei der Sitzung deutlich geworden war, dass ein Positionspapier und eine Veränderung der Politik des BMZ auf diesem Wege (auf der Arbeitsebene) nicht zu erreichen war, sondern von der Leitung des BMZ kommen musste. Da diese aber nicht bereit war, das Thema Menschen mit Behinderungen strategisch anzugehen – der Staatssekretär hatte ja stattdessen darauf verwiesen, Veränderungen durch Bewusstseinsbildung herbeizuführen – blieb der VENRO-AG zu diesem Zeitpunkt nur der Weg über den Bundestag.

Zur gleichen Zeit hatte die VENRO-AG bereits Kontakt zu Abgeordneten des Bundestags aufgenommen. Parallel veranstalteten einige Organisationen aus der VENRO-AG am 14. November 2003 eine mit internationalen Referent\*innen besetzte Tagung, die das Ziel verfolgte, zum Thema *Inclusive Development* zu sensibilisieren und gleichzeitig bei politischen Entscheidungsträger\*innen ein politisches Commitment zu generieren, sich für die integrale Aufnahme des Themas Behinderung in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. Dies war erfolgreich, da sich Abgeordnete des Deutschen Bundestags, die an der Podiumsdiskussion teilgenommen hatten, bereit erklärten, sich für die Aufnahme des Themas in die nächste Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) einzusetzen (Pr4, S. 2-3; Pr5, S. 1-3). So kam es, dass am 28. Januar 2004 das Thema „Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit“ zum ersten Mal in der Geschichte des AWZ als Tagesordnungspunkt aufgenommen wurde.

Für diese Sitzung hatte die VENRO-AG eine Stellungnahme mit Empfehlungen zur „Förderung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ erarbeitet. Darin forderte sie die Bundesregierung auf anzuerkennen:

- „1. dass die Millenniumsziele nur dann erreicht werden und PRSP-Prozesse nur dann erfolgreich sein können, wenn diese sich auch auf die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung auswirken,*
- 2. dass die Belange behinderter Menschen als Menschenrechte zu betrachten sind,*

3. dass Menschen mit Behinderung als Teil der Zivilgesellschaft aktiv zu beteiligen sind“ (St1, S.4).

Weiterhin forderte die VENRO-AG den AWZ auf, sich dafür einzusetzen,

*„dass Behinderung als elementarer, integraler Bestandteil im Sinne eines Inclusive Developments im Kontext der Menschenrechte und Armutsbekämpfung verbindlich in die deutsche Entwicklungspolitik aufgenommen und dies in Form eines Sektorkonzepts so bald wie möglich konkretisiert wird, dass im Rahmen der regelmäßigen Berichte über die Umsetzung des Aktionsprogrammes 2015 die Einbeziehung behinderter Menschen als Berichtspunkt aufgenommen wird“ (St1, S. 5).*

Diese Forderungen wurden von den Vertreter\*innen von VENRO im Rahmen der Sitzung erfolgreich vorgetragen, da sich in der Folge Abgeordnete sowohl von der SPD wie auch der CDU/CSU-Fraktion bereit erklärten, einen Antrag zu diesem Thema in den Deutschen Bundestag einzubringen (Pr6, S. 2). Angestrebt wurde ein überfraktioneller Antrag. Stattdessen brachte die CDU/CSU-Fraktion am 17. Juni 2004 (Pr7, S. 4) den Antrag allein in den Bundestag ein, der erwartungsgemäß in den Fachausschuss verwiesen und abgelehnt wurde (E2). Die CDU/CSU-Fraktion befand sich zu diesem Zeitpunkt in der Opposition. Die VENRO-AG blieb weiterhin in Kontakt mit der entwicklungspolitischen Sprecherin der SPD-Fraktion, die zu diesem Zeitpunkt mit Bündnis90/Die Grünen in der Regierung waren, und den überfraktionellen Antrag angestrebt hatte. Nach dem Alleingang der Union und der Ablehnung des Antrags suchte sie andere Wege, um das Thema Behinderung entwicklungspolitisch voranzubringen. So hatte sie für den Sommer 2005 geplant, eine Tagung zum Thema Behinderung und MDG durchzuführen und dafür auch schon die Zusage des damaligen Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen erhalten. Diese Tagung fand dann aber nicht mehr statt, da im Herbst 2005 aufgrund der verlorenen Vertrauensfrage Neuwahlen des Bundestags durchgeführt werden mussten (Pr8, S. 4).

Parallel und ergänzend zu den politischen Aktivitäten auf Ebene des Bundestags erstellte die VENRO-AG eine weitere Publikation „Entwicklung braucht Beteiligung. Wege zur gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung in der Entwicklungszusammenarbeit“, die im Dezember 2004 veröffentlicht und dem BMZ sowie den Abgeordneten des AWZ zugeschickt wurde (VENRO 2004).

Die VENRO-AG stand aber weiterhin auch in regelmäßigem Austausch mit dem BMZ. Die für das Thema zuständigen Referatsleiter nahmen an AG-Sitzungen teil, wie z.B. an der Sitzung im Juli 2004 (Pr7, S. 1-4) oder Oktober 2005 (Pr9, S. 1-4). Zu diesem Zeitpunkt war das Thema Behinderung in die Zuständigkeit des Referats Armutsbekämpfung gewechselt. Daneben fanden aber auch Gespräche im BMZ statt. Dabei wirkte die VENRO-AG weiterhin auf das BMZ ein, ein konzeptionelles Papier zum Thema Behinderung und Entwicklung zu erstellen. Aus dem Protokoll der Sitzung der VENRO-AG vom 01.06.2005 geht hervor (Pr8, S. 4), dass die Autorin ein Gespräch im BMZ geführt hatte, der Referatsleiter dem Thema gegenüber zwar sehr aufgeschlossen war, zu dieser Zeit aber kein bindendes Positionspapier zum Thema entwickeln wollte. Die AG beschloss daher, den Referatsleiter in die nächste Sitzung im Herbst einzuladen (ebd.). Dieser nahm an der nächsten Sitzung der AG am 26.10.2005 teil und berichtete, dass das BMZ an einem Konzeptpapier arbeitete, das als Referenzgröße für die Antragsverfahren privater Träger eingesetzt werden könnte. Er regte an, das Thema Behinderung integrativ einzubringen, Wirkungen sollten mit bestehenden Ressourcen, bestehenden Netzwerken und Strukturen zwischen BMZ und durchführenden Organisationen (NROs, Anm. d. Autorin) erreicht werden. Die Rentabilität eines Positionspapiers wurde von ihm nicht gesehen. Die AG beschloss als Ergebnis dieses Austauschs, den Kontakt mit der entwicklungspolitischen Sprecherin der SPD-Fraktion fortzusetzen, um Möglichkeiten für einen Antrag oder Kleine Anfrage im Bundestag auszuloten und sie zur nächsten Sitzung einzuladen (Pr9, S. 1-4).

Diese nahm an der Sitzung der VENRO-AG am 22. Februar 2006 teil und zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als entwicklungspolitische Sprecherin der SPD, sondern im Zuge der Neuaufstellung des BMZ nach der Bundestagswahl als Staatssekretärin. Aufgrund ihrer Teilnahme war auch der Referatsleiter des BMZ wieder anwesend. Er berichtete über die Arbeit des BMZ am Konzeptpapier, wobei noch nicht gesagt werden konnte, welchen politischen Stellenwert dieses Papier erhalten sollte. Es war lediglich klar, dass es kein internes Papier werden sollte und war mit „Diskussionspapier der deutschen EZ“ betitelt.

*„Frau Kortmann kann sich eine öffentliche Pressekonferenz mit dem Papier, welches ein Ergebnis von NRO-Lobbying ist, vorstellen (...)“  
(Pr10, S.4).*

Das Diskussionspapier wurde der VENRO-AG auf ihrer Sitzung am 18. Mai 2006 vorgestellt und um Rückmeldung dazu gebeten. Diese bewertete das Pa-

pier insgesamt positiv, mit einigen Anmerkungen zur fehlenden Konkretisierung und Handlungsorientierung des Papiers, stellte aber auch fest, dass viele Inhalte der Positions- und Forderungspapiere, die die VENRO-AG erstellt hatte, in das Diskussionspapier eingeflossen waren (Pr11, S. 2).

Im November 2006 wurde das Diskussionspapier dann als BMZ-Politikpapier „Behinderung und Entwicklung“ veröffentlicht. Dieses Papier ist als Meilenstein zu betrachten, da es das erste Politikpapier darstellte, das das BMZ seit seinem Bestehen zum Thema Menschen mit Behinderungen erstellt hatte. In diesem Politikpapier verpflichtete sich das BMZ erstmalig zu einem menschenrechtlich orientierten und inklusiven Entwicklungsansatz und dem sozialen Modell von Behinderung.

*„Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verpflichtet sich den Zielen eines menschenrechtlich orientierten, inklusiven Entwicklungsansatzes (rights based resp. inclusive development) und einem sozialen Modell von Behinderung (social disability model)“ (BMZ 2006:10).*

Dabei stützte es sich auf einen Menschenrechtsansatz, der im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 des BMZ beschrieben war und stellte erstmalig einen Zusammenhang zum Thema Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit her. In diesem Politikpapier wurde weiter ausgeführt, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit künftig Partner aktiv dabei unterstützen möchte, Menschen mit Behinderungen stärker in nationalen Entwicklungsstrategien und Armutsbekämpfungsstrategien zu berücksichtigen. Auf der Umsetzungsebene sollte der so genannte „twin-track approach“ angewendet werden, der z.B. auch von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurde und in Politikpapieren anderer internationaler Geber, wie z.B. des britischen Entwicklungsdienstes (DFID) Anwendung fand.

### **8.1.2 Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen**

Nachdem mit dem Politikpapier das erste strategische Dokument zu Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erschienen war, wurde einen Monat später die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen mit verbindlichen Vorgaben für die Entwicklungszusammenarbeit von den Vereinten Nationen verabschiedet. Damit wurde die Umsetzung von beiden Dokumenten relevant.

Diese wurde von zivilgesellschaftlicher Seite direkt nach Veröffentlichung angegangen, indem Anfang 2007 Gespräche mit dem BMZ, Bundestagsabgeordneten sowie der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen geführt wurden. Zivilgesellschaftliches Engagement wurde von Letzterer als notwendig angesehen, um die Umsetzung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit voranzutreiben (Pr12, S. 2). Weitere zivilgesellschaftliche Aktivitäten waren die Durchführung einer Tagung vom 2.-3. Juli 2007, um über die Umsetzung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit zu beraten und Konzepte vorzustellen sowie eine Ausstellung, die als Wanderausstellung national gezeigt wurde (*bezev*-Ausstellung „Es ist an der Zeit“), wie auch ein Termin im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) am 5. März 2008, bei dem u.a. eine Strategie des BMZ eingefordert wurde, um die UN-Konvention in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen:

*„bezev und CBM fordern den AwZ auf, sich dafür einzusetzen, dass*

- *die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von Deutschland umfassend, vorbehaltlos und zügig ratifiziert wird,*
- *die Empfehlungen der BMZ-Studie zur Umsetzung der UN-Konvention zeitnah bewertet und umgesetzt werden, (...)*
- *eine gemeinsame Strategie von BMZ, den Durchführungsorganisationen und der Zivilgesellschaft zur Implementierung und zum Monitoring eines inklusiven Entwicklungsansatzes entwickelt und umgesetzt wird“ (St2, S. 5-6).*

Da auf staatlicher Seite noch keine finanziellen Ressourcen für die Umsetzung bereitgestellt wurden, entsandte eine zivilgesellschaftliche Organisation, die Christoffel-Blindenmission, eine Mitarbeiterin auf eigene Kosten an die GTZ, die dort in Vollzeit für den Bereich Menschen mit Behinderungen, angesiedelt im Sektorvorhaben Soziale Sicherung, zuständig war (Pr12, S.2).

Das BMZ blieb aber auch nicht untätig, sondern gab im Sommer 2007 eine Studie in Auftrag, (Weigt 2011:260) „Umsetzung der UN-Konvention zur Förderung und zum Schutz der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, die die Frage beantworten sollte, wie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Anforderungen, die sich aus Artikel 32 der UN-Konvention ergeben, erfüllen könne.

*„Ziel dieser Studie ist es, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und seinen Durchführungsorganisationen (DOs) konkrete Empfehlungen darüber auszusprechen, wie zukünftig die Aufgaben, die sich für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aus Artikel 32 der Konvention ergeben, im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik aufgegriffen und im Einklang mit den Prinzipien der deutschen EZ umgesetzt werden können. Die Empfehlungen sollen auf einer breiten und gesicherten Datenlage fußen und sowohl Aussagen über geeignete entwicklungspolitische Konzepte und Strategien im Hinblick auf eine nachhaltige Behindertenpolitik als auch Instrumente einer behindertensensiblen Entwicklungszusammenarbeit liefern“ (T2, S.1).*

Die GTZ, die die Erstellung der Studie koordinierte, bezog die „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ in die Formulierung der Terms of References ein:

*„Anbei nun wie besprochen der Entwurf fuer die ToR der Studie zur Umsetzung der UN Konvention in der dt EZ, deren Erstellung von uns koordiniert wird. Duerfte ich Sie bitten diese ToRs in der VENRO AG zu zirkulieren und kommentieren/ ergaenzen zu lassen und die Kommentare in ein Dokument zusammen zu fuehren. Ueber eine Ruecksendung bis zum 24.8. wuerde ich mich freuen“ (E3, S. 1).*

Diese Studie wurde von zwei Gutachter\*innen durchgeführt, davon eine Menschenrechtsexpertin, und bis Mitte 2009 fertiggestellt. Sie kamen darin zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedsstaaten der Konvention verpflichtet sind, auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit tätig zu werden. Diese haben keinen Ermessensspielraum, ob Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergriffen werden, sie haben lediglich einen Ermessensspielraum bezüglich der Frage, wie sie aktiv werden.

Für die Implementierung auf nationaler Ebene schlugen die Gutachter\*innen ein ganzheitliches Konzept vor, das die unterschiedlichen Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verbinden sowie auf drei Ebenen (normativ, strategisch, operativ) umgesetzt werden sollte. Zu den Empfehlungen gehörten u.a.:

- *„Aktualisierung des Förderbereichsschlüssels (Creditor-Reporting-System) im Development Assistance Committee (DAC) Aus-*

*schluss empfehlen. Nur durch eine einheitliche Zuordnung von Vorhaben, die Belange von Menschen mit Behinderungen als Ziel oder Teilziel haben, kann die Umsetzung der CRPD überprüft werden.*

- *Förderbereichsschlüssel in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ergänzen.*
- *Einführung einer zusätzlichen Kennung für Neuvorhaben bei der Erstellung von Angeboten, die Auswirkungen auf die Belange von Menschen mit Behinderungen anzeigt. Bislang werden bei Prüfungen keine expliziten Fragen zur Situation von Menschen mit Behinderungen gestellt, das heißt, es wird nicht überprüft, ob Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit eventuell negative Auswirkungen auf das Leben von Menschen mit Behinderungen haben. Bei künftigen Prüfungen sollte gewährleistet sein, dass die Fördermaßnahmen nicht nur keinen negativen Effekt auf Menschen mit Behinderungen haben, sondern wenn möglich zu einer Verbesserung ihrer Lebenssituation beitragen (Wechsel von „do no harm“ zu „do good“). Das wäre Teil einer konsequenten Umsetzung der CRPD in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.*
- *Zielformulierung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in enger Zusammenarbeit mit DOs, NROs und DPOs entwickeln.*
- *Integration und Sichtbarmachen von Menschen mit Behinderungen in anderen Fach- und Querschnittsthemen (Gleichstellung der Geschlechter, HIV/AIDS etc.).*
- *Einbeziehung von Themen zu Behinderung in die Organisationspolitik und -praxis der Entwicklungszusammenarbeit in Form von Stellenbeschreibungen, Leitbildern und Aufgabenbeschreibungen sowie Budgetzuweisungen“ (StudI, S. 12-13).*

Außerdem betrachteten die Gutachter\*innen die Einbindung von Expert\*innen mit Behinderungen auf Geber- und Nehmerseite als einen wesentlichen Beitrag zu einer erfolgreichen Umsetzung der Konvention.

Die umfangreichen Ergebnisse dieser Studie wurden vom BMZ positiv bewertet und in der Sitzung der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ am 20. Januar 2009 (die AG hatte sich im Jahr 2008 umbenannt) betonte die Ver-

treterin der BMZ, die Empfehlungen in der konkreten Arbeit des Ministeriums umzusetzen (Pr13, S. 1). In der Folge wurde deutlich, dass das BMZ im Wesentlichen zwei Empfehlungen aufnahm und weiterverfolgte. Zum einen bezog sich dies auf die Aufnahme des Themas Behinderung in BMZ-Konzepte, die neu aufgelegt wurden. Zum anderen wurde der Empfehlung zur Schaffung eines neuen Sektorvorhabens bei der GTZ nachgekommen. Dieses neue Sektorvorhaben zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik wurde von der zuständigen Referentin im BMZ im Rahmen der Sitzung der VENRO-AG Behinderung und Entwicklung am 27. Oktober 2009 vorgestellt.

Als Ziele für das neue Sektorvorhaben wurden formuliert:

- *„Menschen mit Behinderungen als Handlungsfeld der Sozialen Sicherung etabliert*
- *Eigene Ressourcen für konzeptionelle und operationale Arbeit*
- *Erarbeitung von konzeptionellen Herangehensweisen, Umsetzung in Form von Pilotansätzen, Aufarbeitung gemachter Erfahrungen*
- *Informations-/Beratungsstelle für alle Durchführungsorganisationen“ (Präs1)*

Folgende Handlungsfelder wurden definiert:

- *„Menschen mit Behinderungen sichtbar machen in der deutschen Entwicklungspolitik*
- *Nationale und internationale Zusammenarbeit ausbauen*
- *Menschenrechtsbasiertes Vorgehen verstärken*
- *Gemeinsam Zielformulierungsprozesse anstoßen“ (ebd.; Pr14, S. 1-3)*

Im Handlungsfeld „Gemeinsam Zielformulierungsprozesse anstoßen“ war die Erarbeitung einer gemeinsamen strategischen Aufstellung deutscher Entwicklungspolitik sowie die Durchführung eines „Runden Tisches“ vorgesehen, der einem engen und regelmäßigen Austausch mit Behindertenverbänden und Zivilgesellschaft dienen sollte.

Diese Empfehlung wurde vom BMZ konkret aufgenommen, so dass der erste Runde Tisch „Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwick-

lungszusammenarbeit“ am 27. April 2010 als ganztägige Veranstaltung im BMZ in Bonn stattfand. An dieser nahmen 40 Personen teil, die in Organisationen der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, dem BMAS, VertreterInnen von Selbstvertretungsorganisationen und einer Stiftung arbeiteten. Im Zentrum dieses ersten Treffens stand der Erfahrungsaustausch sowie das gegenseitige Lernen zum Thema „Behinderung und Entwicklung“ (To1).

Im gleichen Jahr fand am 2. November 2010 der zweite „Runde Tisch“ im BMZ in Bonn statt, der laut der Einladung des BMZ, sich schwerpunktmäßig mit der Umsetzung der UN-Konvention beschäftigen sollte. Neben Vorträgen von internationalen Referent\*innen, die über die menschenrechtliche Bedeutung und den Stand in anderen Ländern berichteten, wurde in Arbeitsgruppen schwerpunktmäßig zum Thema „Behinderung als Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit“ gearbeitet. Als das wichtigste Ergebnis wurde die Forderung aus einer Arbeitsgruppe vorgetragen (die Autorin hatte an dieser Arbeitsgruppe teilgenommen, an der überwiegend Vertreter\*innen von NROs beteiligt waren), eine Strategie samt Aktionsplan und Überprüfungsmechanismus zu erarbeiten, um eine strukturelle Verankerung des Themas Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten. Diese Forderung wurde der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ vorgetragen, die der Vorstellung der Ergebnisse beiwohnte.

*„F. Kopp hebt in der Diskussion die Notwendigkeit hervor, in Zukunft alle relevanten Vorhaben behinderungsinklusiv zu gestalten (...). Auf Nachfrage nach einer inklusiven Entwicklungsstrategie für die deutsche EZ in Anlehnung an das australische Vorbild spricht sich Fr. Kopp für die Erstellung einer zielführenden Strategie aus (...)“ (Pr15, S. 7).*

Um diesen Prozess weiter zu befördern, bemühte sich die VENRO-AG, das Thema wieder in einer Sitzung des AWZ behandeln zu lassen. Diese Bemühungen waren erfolgreich, so dass der TOP „Inklusion von Menschen mit Behinderung in der deutschen EZ“ am 30.11.2011 wieder auf der Tagesordnung stand. Vorbereitend hatte die VENRO-AG ein Positionspapier erarbeitet, das neben einem Überblick über die Situation, Herausforderungen und Handlungsbedarfe formulierte. Dieses wurde an die Parlamentarier\*innen, wie auch schon bei den vorhergehenden Terminen, verteilt und die formulierten Handlungsbedarfe als Forderungen in der Sitzung des AWZ vorgetragen. Als wesentliche Forderungen wurden benannt:

*„Nachhaltige Verankerung von Inklusiver Entwicklung und praktische Umsetzung*

*Das BMZ stellt längerfristig Ressourcen zur Verfügung, um inklusive Entwicklung in der staatlichen und nicht-staatlichen EZ nachhaltig zu verankern und umzusetzen, um damit den Verpflichtungen der BRK nachzukommen. Dazu sind insbesondere notwendig:*

*Auf Ebene des BMZ:*

- Die BMZ-Strategie zu behinderungsinklusiver Entwicklung mit Zielen, Maßnahmen, Budgetzuweisungen und Indikatoren wird in enger Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen und der Zivilgesellschaft in 2011/12 erarbeitet und verbindlich implementiert.*
- Die sukzessive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in alle Konzepte, Strategie- und Politikpapiere sowie Länderkonzepte und Sektorstrategiepapiere der EZ wird kontinuierlich fortgesetzt.*
- Ein Monitoring-System, z.B. in Form einer internen Kennung, wird eingeführt, um den Fortschritt in Ländervorhaben zu dokumentieren.*
- Es sind Kriterien formuliert, die „inklusive Projekte/Vorhaben“ bzw. spezifische Projekte erfüllen müssen, damit die Begriffe der Inklusion und des Empowerments nicht verwässert werden“ (PoI, S. 7).*

Mitgliedsorganisationen der VENRO-AG, verschiedene Selbstvertretungsorganisationen sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte wurden vom BMZ zum 05.12.2011 zu einem Expertenworkshop über die zukünftige BMZ-Strategie zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in das BMZ Bonn eingeladen.

*„Gerne möchte ich mit Ihnen, als Fachleute auf dem Gebiet, bereits jetzt zu einem frühen Zeitpunkt in den Austausch kommen, um dabei auf Ihre Erfahrung, Empfehlungen und Einschätzungen zurückgreifen zu können“ (EinI, S. 2).*

Die Ergebnisse dieses Expertenworkshops wurden bei der Sitzung der VENRO-AG am 24.01.2012 vorgestellt. Statt „Strategie“ sprach das BMZ nun von einem „Aktionsplan“.

*„Das Thema Behinderung soll in die Strukturen aufgenommen und in den Projekten umgesetzt werden (...). Finanzielle und organisatorische Ebene war noch nicht geklärt (...). Oberziele, inhaltliche Hauptpunkte sind auf der Tagesordnung, leider bleibt die Umsetzung weitestgehend außen vor“ (Pr16, S. 5).*

Unzufrieden zeigte sich die VENRO-AG auch mit der zivilgesellschaftlichen Beteiligung:

*„Auf eine effektive und reale Teilhabe der Zivilgesellschaft muss weiterhin geachtet werden, weitere und mehr konkrete Mitgestaltung muss gefordert werden“ (ebd.). „Staatssekretärin ist vormittags da, wahrscheinlich hohe Unverbindlichkeit (...). Nötig sind konkrete Forderungen, die von verschiedenen Vertretern der VENRO AG eingebracht werden sollen“ (Pr16, S. 6).*

Die einzubringenden Forderungen wurden auf verschiedene Mitglieder der VENRO-AG verteilt (Pr 16, S. 6-7).

Die Eckpunkte eines Aktionsplans (statt Strategie wurde das Dokument als Aktionsplan bezeichnet) wurden dann beim 3. Runden Tisch am 2. Februar 2012 vorgestellt (Ein2). Seitens der VENRO-AG Behinderung und Entwicklung wurde der Wunsch geäußert, den Entwurf des Aktionsplans zu kommentieren, was vom BMZ positiv aufgenommen wurde, so dass die zivilgesellschaftlichen Akteure den Entwurf des Aktionsplans zur Kommentierung erhielten, die sehr umfangreich erfolgte (AP1). Das BMZ nahm die Anregungen zum Teil auf, andere Kritikpunkte blieben bestehen und fanden keinen Eingang in den Aktionsplan:

- *„Positiv: Der vorliegende Aktionsplan ist wesentlich konkreter als andere BMZ-Aktionspläne, aber zentrale Empfehlungen für Menschenrechtsaktionspläne werden nicht berücksichtigt (z.B. Situationsanalyse, hoher Konkretisierungsgrad der Maßnahmen, Messbarkeit des Plans zu jedem Zeitpunkt) (...)*
- *Monitoring: positiv, dass auf Drängen der CBM ein neues Kapitel für ein Gesamt-Monitoring des Plans aufgenommen wurde, aber*

*das Monitoring der Inklusion im Bereich der konkreten Umsetzung in den Partnerländern ist zu schwach und unkonkret, und gleichzeitig ein Hauptanliegen von inklusiver EZ!*

- *Aktionsplan ist ein erster Anfang, ein ambitionierterer Plan muss 2015 folgen!“ (Ü1, S. 1; Pr17, S. 5-8).*

Der „Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ wurde am 6. Februar 2013 mit einer Laufzeit von 2013-2015 im Rahmen einer Veranstaltung der Fachöffentlichkeit durch die Parlamentarische Staatssekretärin vorgestellt. Für die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stellte dieser einen Meilenstein dar, da er als übergeordnetes Ziel formulierte, dass sichergestellt werden soll, dass

*„eine systematische, querschnittsmäßige Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik erfolgt“ (BMZ 2013a:4).*

Der Aktionsplan nahm die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK auf und wollte dazu beitragen, dass

*„alle Menschen gleichermaßen ihre Potentiale entfalten, ihr Recht auf Teilhabe umsetzen, entsprechend ihrer individuellen Fähigkeiten zum Gemeinwohl beitragen und gesellschaftliche Leistungen gleichberechtigt in Anspruch nehmen können“ (ebd.).*

Mit diesem Aktionsplan sollten die ersten Schritte eingeleitet werden,

*„um sukzessive eine inklusive Entwicklungszusammenarbeit für Menschen mit Behinderung zu verwirklichen. Dabei ist die Inklusion von Menschen mit Behinderungen kein sektorspezifisches Thema, sondern für alle Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit relevant“ (ebd.).*

### **8.1.3 Inklusion von Menschen mit Behinderungen – Strategiepapier**

Bereits bei der Vorlage der Zwischenbilanz 2015 des Aktionsplans wurde deutlich, dass nicht alle Ziele des Aktionsplans erreicht werden könnten und dass dieser einer Fortsetzung bedürfe (Pr18, S.7). Diese Zusage war vom damaligen Minister Müller für Entwicklungszusammenarbeit beim Runden Tisch am 11.11.2014 im Rahmen der Vorstellung des Zwischenberichts gegeben worden

(Pr19, S. 3). Eigentlich war seitens des BMZ geplant, den neuen Aktionsplan bis Ende 2017 fertigzustellen (Pr20, S. 4). Dies gelang allerdings nicht. Stattdessen wurde die ursprüngliche Laufzeit des ersten Aktionsplans um zwei Jahre bis Ende 2017 verlängert und die Planungen für eine nachfolgende Strategie begonnen. Zur Erarbeitung dieser Strategie wurde das Gremium des Thementeam genutzt, das fortan als Expert\*innen-Gremium eine beratende Rolle bei der Entwicklung der Strategie einnahm. Diesem Gremium gehörten neben Vertreter\*innen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (BMZ, KfW, GIZ, EG), dem Deutschen Institut für Menschenrechte, Selbstvertretungsorganisationen auch Nicht-Regierungsorganisationen an. Letztere Organisationen waren auch Mitglied der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ (auch die Autorin war Mitglied des Expert\*innen-Gremiums).

Zur Entwicklung und Abstimmung der zivilgesellschaftlichen Empfehlungen für die neue Strategie hatte die VENRO-AG auf Grundlage der bisherigen Ergebnisse der Evaluierung des Aktionsplans einen Workshop im März 2017 durchgeführt. Als Ergebnis dieses Workshops wurden neun zentrale Empfehlungen formuliert, die dem BMZ mit Schreiben vom 20.06.2017 und vor dem Auftakttreffen zur Entwicklung der Inklusionsstrategie am 23. Juni 2017 übermittelt wurden (Sch4). Das BMZ hatte zuvor die Mitglieder des Thementeam, darunter zivilgesellschaftliche Organisationen, aufgefordert, Ideen und Vorschläge zur Entwicklung der Inklusionsstrategie einzureichen. Zu den VENRO-Vorschlägen gehörte die Entwicklung einer ambitionierten und evidenzbasierter Strategie unter Berücksichtigung der Ergebnisse der DEval-Evaluierung. Weitere wichtige Punkte waren die Orientierung am menschenrechtsbasierten Ansatz unter Beachtung der Grundprinzipien der UN-BRK, die Verbindlichkeit in der Umsetzung zu erhöhen, die Partizipation von Selbstvertretungsorganisationen, qualitative und quantitative Daten zur Wirkungsmessung sowie ein Steuerungsgremium zum Monitoring und zur regelmäßigen Berichterstattung.

*„Für Monitoring und Evaluierung der Strategie und die Verankerung der Ergebnisse vom Monitoring sollte ein abteilungsübergreifendes Steuerungsgremium im BMZ geschaffen werden. Auch sollte eine Expertengruppe aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft eingerichtet werden, welche die Umsetzung der Strategie begleitet. Das BMZ sollte jedes Jahr öffentlich zugänglich zur Umsetzung der Strategie berichten. Außerdem sollte eine unabhängige Evaluierung der Strategieumsetzung nach vier Jahren vorgesehen werden“ (Sch4, S. 2).*

Diese grundlegenden Punkte flossen auch von zivilgesellschaftlicher Seite in weitere Sitzungen des Expert\*innengremiums ein, das die Struktur und verschiedene Entwürfe der Inklusionsstrategie kommentieren konnte.

Zeitlich, zum Teil überschneidend, wurde die Evaluierung durch DEval durchgeführt. Diese wurde begleitet durch eine Referenzgruppe, der wiederum auch Mitglieder der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ angehörten (auch die Autorin war Mitglied dieser Referenzgruppe). Die aus der Evaluierung abgeleiteten Empfehlungen sollten in die neue übersektorale Strategie einfließen. Zu dieser hatte sich das BMZ auch im Kontext der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans (NAP 2.0) verpflichtet (BMAS 2016:184).

Nach Vorlage des Evaluationsberichts von DEval im August 2017 erfolgte die üblicherweise abgegebene Stellungnahme des BMZ im September 2017. Darin sagte das BMZ zu, bis Mitte 2018 eine Inklusionsstrategie zu erarbeiten, mit dem Ziel, eine verstärkte Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Weiterhin wurden zusätzliche finanzielle und personelle Mittel für die Umsetzung zugesagt, wie auch die Bereitschaft, die Einführung einer Kennung (OECD-DAC-Markers) zu unterstützen, um Maßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch erfassen zu können. Bezüglich der Empfehlung, eine interne Steuerungsstruktur zu schaffen, legte sich das BMZ nicht fest und sagte lediglich zu, die Einführung einer solchen im Prozess der Erarbeitung der Inklusionsstrategie zu erörtern (BMZ 2017b).

Die Inklusionsstrategie wurde, entgegen allen Ankündigungen deutlich verzögert, erst im Jahr 2019 fertiggestellt und im Dezember 2019 lediglich auf der Website des BMZ veröffentlicht (BMZ 2019). Sie folgte im Wesentlichen der Struktur des vorausgegangenen Aktionsplans, blieb dabei aber unverbindlich und wenig konkret. Die Unzufriedenheit mit dem Ergebnis der Inklusionsstrategie fand sich im Vorwort wieder, das von Mitgliedern der VENRO-AG und Selbstvertretungsorganisationen verfasst worden war, aber als Vorwort von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen im Expert\*innen-Gremium des BMZ firmierte. Dort hieß es:

*„Die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen erfordert eine Strategie, die dazu auch in der Lage ist. Dies bedeutet, dass sie für das BMZ, seine Durchführungsorganisationen und in der Zusammenarbeit mit Partnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verbindlich sein muss. Sie muss begleitet werden durch Umsetzungspläne, die zeitlich determinierte Maßnahmen, Indikatoren, eine klare Aufgabenver-*

*teilung und die Aufstellung hierfür notwendiger zeitlicher, personeller und finanzieller Ressourcen beinhaltet. Dazu gehört ebenso die Aufnahme eines Monitoring-Konzepts sowie einer externen Evaluation“ (BMZ 2019:2).*

Nach Veröffentlichung der Inklusionsstrategie wurde diese seitens VENRO sehr deutlich kritisiert, da wesentliche Komponenten zur weiteren Verankerung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit nicht enthalten seien und sie in ihrem Ambitionsniveau hinter den Aktionsplan zurückfalle.

*„Der Inhalt? Einige Grundlagen, der Zusammenhang mit der Agenda-2030-Umsetzung, drei Oberziele, 23 Unterziele und zum Schluss die Ankündigung, man werde nun an eine Umsetzungsplanung gehen und künftig u.a. per entwicklungspolitischen Bericht wissen lassen, wie weit man ist. Keine Wirkungslogik, keine Messgrößen, keine Regelung von Verantwortlichkeiten, kein Budget, kein Zeitplan. Eigentlich unentbehrliche Bestandteile einer Strategie. Geblieben ist zielformulierende Prosa, auf die man sich auf einem Halbtagesworkshop des begleitenden Expert\_innengremiums hätte einigen können“ (VENRO 2022b).*

## **8.2 Politische Anerkennung von Behinderung als entwicklungs-politisches und menschenrechtliches Thema in übersektoralen und Sektorkonzepten (Kategorie 2)**

Nach dem Blick auf strategische Dokumente, die speziell zum Thema Behinderung erstellt worden sind, lohnt der Blick auf sektorspezifische oder sektorübergreifende Dokumente, die die politische Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bestimmen. Dazu gehören im Wesentlichen Sektorkonzepte oder sektorübergreifende Strategien, die die strategischen und inhaltlichen Leitlinien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im jeweiligen Sektor, wie z.B. Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherung, Ernährung, Klima, Energie oder Stadtentwicklung, darstellen und für das BMZ und seine Durchführungsorganisationen verbindlich sind. Im Folgenden werden Sektor- und übergreifende Strategien betrachtet, die für Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung sind.

## 8.2.1 Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Minderung extremer Armut

Zur Umsetzung der im Jahr 2000 verabschiedeten MDGs erarbeitete das BMZ einen „Aktionsplan 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Minderung extremer Armut“. Der Entwurf des Aktionsplans wurde zur Kommentierung an VENRO übermittelt, gleichzeitig fand ein Gespräch zwischen VENRO und dem BMZ dazu statt. Die neu gegründete Arbeitsgruppe „Behindertenarbeit in Entwicklungsländern“ erhielt von VENRO die Möglichkeit der Kommentierung und nutzte diese auch. In einem Schreiben dieser vom 08.01.2001 an den Vorstandsvorsitzenden von VENRO wurde kritisiert, dass im Entwurf des Aktionsplans Menschen mit Behinderungen nicht erwähnt werden, wobei Armutsbekämpfung aufgrund der Zusammenhänge zwischen Armut und Behinderung von besonderer Bedeutung sind.

*„Bei Durchsicht des Aktionsplanes fällt auf, dass dieser Menschen mit Behinderungen nicht erwähnt und daher befürchtet werden muss, dass behinderte Menschen nicht von den vorgesehenen Maßnahmen profitieren werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Maßnahmen, die für die allgemeine Bevölkerung vorgesehen sind, Menschen mit Behinderungen nicht automatisch mitberücksichtigen. Deshalb steht zu befürchten, dass Menschen mit Behinderungen durch das Netz dieses Planes fallen werden, und dass sie in überproportional großer Zahl zu jener Hälfte der Armen gehören werden, die nach Abschluss des Aktionsplanes immer noch in absoluter Armut leben werden“ (Sch5, S. 1).*

Diese Kritik wurde von VENRO aufgenommen und die Aufnahme von Menschen mit Behinderungen in den Aktionsplan in einem Schreiben von VENRO an das BMZ vom 23.01.2001 explizit angesprochen:

*„So bleibt z.B. unklar, inwieweit viele der unter Punkt 3.1 (Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilnahme der Armen erhöhen“) erwähnten Maßnahmen auch unmittelbar den Armen, d.h. den ärmsten Ländern und den ärmsten Bevölkerungsgruppen zugute kommen. (...) Wir möchten an dieser Stelle exemplarisch auf eine dieser Gruppen, nämlich Menschen mit Behinderungen, hinweisen. (...) Um die Armut von Menschen mit Behinderungen in absehbarer Zeit substantiell zu mindern, reicht es nicht aus, generell Handel und wirtschaftliche Dynamik zu fördern. Viel-*

*mehr sind gezielte, auf die speziellen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppe ausgerichteten Maßnahmen notwendig“ (Sch6, S. 2).*

In der Konsequenz wurden Menschen mit Behinderungen in den Aktionsplan aufgenommen, allerdings fiel die inhaltliche Aufnahme schwächer aus, als von VENRO vorgeschlagen. Sie wurden lediglich zwei Mal erwähnt. Im Kapitel „Armut und Armutsverständnis“:

*„Die Armen sind meist keine homogene Gruppe; arm können ausgegrenzte oder ethnische Minderheiten (z.B. indigene Bevölkerungsgruppen), Kinder und Jugendliche, allein erziehende Eltern, Kranke und Menschen mit Behinderungen sein“ (BMZ 2001:2).*

Zudem fanden sie im Kapitel zur sozialen Sicherheit Erwähnung:

*„Die Bundesregierung berät Regierungen von Partnerländern, nationale Strategien sozialer Sicherung – unter Einbeziehung des Privatsektors, der Zivilgesellschaften und der Armen selbst – zu entwickeln. Sie bietet Unterstützung an, um staatliche und privatwirtschaftliche Angebote auch ärmeren Gruppen zu erschließen bzw. verschiedene Systeme sozialer Sicherung miteinander zu verknüpfen. Eine wichtige Zielgruppe sind Behinderte“ (BMZ 2001:25).*

## **8.2.2 Sektorkonzept Gesundheit**

In den 1990er-Jahren bis zu den ersten Jahren des neuen Jahrtausends war das Thema Behinderung im Sektor Gesundheit angesiedelt. Insofern ist ein Blick auf die Entwicklung des Themas Behinderung in diesem Sektor von Interesse. Wie bereits in Kapitel 6 dargestellt, wurden Menschen mit Behinderungen im 1994 veröffentlichten Sektorkonzept Gesundheit nicht erwähnt. Im August 1999 wurde dann ein weiteres Sektorkonzept Gesundheit (BMZ 1999) veröffentlicht. In diesem kommen Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe explizit auch nicht vor, obwohl mit Bezug auf den Weltentwicklungsbericht 1993 festgestellt wurde, dass Anfang der 1990er-Jahre in Entwicklungsländern jährlich über 12 Mio. Kinder unter fünf Jahren starben und Millionen andere körperliche und geistige Behinderungen, Schmerzen und andere Gesundheitsschäden erlitten (vgl. BMZ 1999:4). Zehn Jahre später erfolgte eine erneute Veröffentlichung eines Sektorkonzepts „Gesundheit in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ

Konzepte 183), in dem Menschen mit Behinderungen an zwei Stellen Erwähnung fanden und damit zum ersten Mal als Zielgruppe von gesundheitspolitischen Maßnahmen genannt wurden. Dies betraf zum einen den Zugang zu Gesundheitsangeboten:

*„Auch für Arme, Behinderte und anderweitig benachteiligte Bevölkerungsgruppen muss dieser Zugang praktisch möglich und bezahlbar sein“ (BMZ 2009b:7)*

und

*„Die Interessen benachteiligter Gruppen, seien es ethnische Minderheiten, sexuelle Minderheiten, Behinderte oder Menschen mit HIV/AIDS, müssen beachtet werden“ (BMZ 2009b:21).*

Die „VENRO AG Behinderung und Entwicklung“ hatte den Entwurf des Sektorkonzepts zur Kommentierung erhalten (E4) und an 32 Stellen Ergänzungen zum Thema Behinderung eingefügt. Übrig blieben die erwähnten zwei Stellen in der Endversion des Sektorkonzepts.

### **8.2.3 Soziale Sicherung**

Nachdem es bis 1999 dauern musste, ehe das Thema Behinderung Aufnahme in ein Sektorkonzept des BMZ fand (Sektorkonzept Gesundheit), wurden Menschen mit Behinderungen im 2002 veröffentlichten Positionspapier „Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern“ an mehreren Stellen erwähnt, allerdings nur als Empfänger von Wohlfahrtsleistungen (Weigt 2011b:257; Weigt 2015:372-373). Diese Sichtweise änderte sich mit dem Sektorkonzept „Soziale Sicherung“ (BMZ Konzepte 180), das 2009 veröffentlicht wurde und das „Soziale Sicherheit“ als ein Menschenrecht und Grundlage nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und Armutsbekämpfung verstand. Bei der Erstellung dieses Konzepts wurden zum ersten Mal (zumindest auf das Thema Behinderung bezogen) Vertreter\*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen beteiligt, die den Entwurf kommentieren und Ergänzungsvorschläge unterbreiten konnten (u.a. nahm die Autorin an der Konsultation teil). Menschen mit Behinderungen wurden in diesem Sektorkonzept durchgehend erwähnt und als Zielgruppe deutlich gemacht. Bemerkenswert ist es auch, dass Menschen mit Behinderungen ein eigenes Handlungsfeld zukam. In diesem

wurde zudem ein direkter Bezug zum „Politikpapier Behinderung und Entwicklung“ hergestellt. Neben anderen Schwerpunkten wurde es auch explizit im Text benannt:

*„Darüber hinaus gibt es auch Anknüpfungspunkte mit den Schwerpunkten beziehungsweise Themen Bildung (SK Grundbildung, Berufsbildung, Hochschulwesen), Menschen mit Behinderung (Politikpapier), Mikroversicherungen in der Finanzsystementwicklung (Positionspapier), Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt (BMZ Konzept 137), Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern (unter anderem „decent work“, BMZ Spezial 85) und dem Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010 (BMZ Konzept 155), der die Nutzung von und den Verweis auf rechtlich bindende Vorgaben der Menschenrechte als Zielvorgaben für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit definiert“ (BMZ 2009a:13).*

Das Sektorkonzept wurde der Autorin (vermutlich auch anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen) seitens der damaligen Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, mit einem Anschreiben vom 24.08.2009 zugesandt, in dem sie sich für die Beteiligung an der Ausarbeitung des Sektorkonzepts bedankt:

*„Sie haben sich an der Ausarbeitung des Sektorkonzeptes „Soziale Sicherung“ mit wertvollen Beiträgen beteiligt. Viele Ihrer Anregungen konnten in das Sektorkonzept einfließen“ (Sch7, S. 1).*

## **8.2.4 Menschenrechte**

Im Mai 2011 veröffentlichte das BMZ sein neues Menschenrechtskonzept als übersektorales Konzept („Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, BMZ-Strategiepapier 4/2011). Damit entwickelten sich die Menschenrechte zum Leitprinzip der deutschen Entwicklungspolitik und wurden zum Maß

*„für die Ziele, Programme und Vorgehensweisen der deutschen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit mit Partnerländern und auf internationaler Ebene“ (BMZ 2011:3).*

Das Menschenrechtskonzept beinhaltet einen starken Bezug auf die verabschiedeten Menschenrechtsverträge, u.a. die UN-Konvention über die Rechte

von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK). Menschen mit Behinderungen wurden darin als vernachlässigte Gruppe anerkannt, sie wurden an verschiedenen Stellen benannt und ein eigener Absatz widmete sich dieser Zielgruppe. Darin wurde konstatiert, dass sie lange Zeit von der Entwicklungszusammenarbeit nicht wahrgenommen oder auf ihre medizinischen Bedürfnisse reduziert wurden. Im Weiteren widmete sich dieser Absatz Art. 32 der UN-BRK, der eine inklusive Umsetzung von Entwicklungsvorhaben erfordere.

In diesem Menschenrechtskonzept wurde zum ersten Mal in einem strategischen Papier des BMZ auf die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Bezug genommen, die in Deutschland im März 2009 in Kraft getreten war. Dies ist als positiv zu bewerten. Gleichzeitig fällt aber auf, dass sich die thematische Aufnahme auf Art. 32 fokussierte und das mit der Konvention z.B. verbundene Recht auf Bildung oder Gesundheit nicht herausgearbeitet wurde (im Menschenrechts-Konzept wird ein Bezug aller MDGs zu den Menschenrechten hergestellt).

## 8.2.5 Bildung

Im Januar 2012 wurde eine neue Bildungsstrategie veröffentlicht (BMZ 2012a), die zum ersten Mal alle Bildungsbereiche, vom frühkindlichen Lernen bis zum lebenslangen Lernen sowie dem nicht-formalen Lernen umfasste. Die Erstellung dieser Strategie war auch konsultativ angelegt, so dass auch zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt wurden. Seitens der VENRO AG Behinderung beteiligten sich im Wesentlichen *bezev* und die CBM (Pr21, S. 2; Pr22, S. 8). *bezev* reichte nach der Erstellung des Entwurfs eine umfangreiche Stellungnahme ein (St3), die aber weitgehend unbeachtet blieb. In der Bildungsstrategie wurde zwar das Ziel einer inklusiven und ganzheitlichen Bildung ausgegeben und Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe mit erwähnt. Ausdrücklich sollte der Ausgrenzung benachteiligter Bevölkerungsgruppen entgegengetreten werden und Partnerländer sollten darin unterstützt werden, inklusive Bildungssysteme zu schaffen. Die Strategie beinhaltete aber keine weitergehenden Konkretisierungen, um diesem formulierten Anspruch gerecht zu werden, obwohl sie Bezug auf das 2011 veröffentlichte Menschenrechtskonzept nahm, in dem Menschen mit Behinderungen explizit aufgenommen worden waren (BMZ 2012a).

In der Konkretisierung der neuen Bildungsstrategie veröffentlichte das BMZ im November 2012 als BMZ-Strategiepapier 8/2012 „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“. In diesem Dokument wurden Menschen mit

Behinderungen zwei Mal erwähnt und als marginalisierte Gruppe anerkannt. Vom Zugang zur Bildung sollte niemand ausgeschlossen werden und

*„Eine möglichst inklusive Bildung muss auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen erreichen und der Vielfalt der Lernenden wie zum Beispiel ihrer ethnischen und religiösen Bindungen Rechnung tragen“ (BMZ 2012b:17).*

Es kann vermutet werden, dass diese Formulierung auch Menschen mit Behinderungen eingeschlossen hatte (dies muss aber auch nicht gegeben sein). Tatsächlich finden sich keine weiteren Ausführungen im Sektorkonzept, wie benachteiligte Gruppen konkret erreicht werden sollten. Inklusive Bildung wurde auch nicht als ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit formuliert, wie dies z.B. für das Thema *Gleichstellung der Geschlechter* der Fall war (BMZ 2012b).

2015 erfolgte eine Neufassung der Bildungsstrategie (BMZ-Bildungsstrategie: „Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen“, BMZ-Papier 7/2015), in der Menschen mit Behinderungen deutlicher Berücksichtigung fanden. DEval fasste dies in seinem Evaluierungsbericht wie folgt zusammen:

*„Die Strategie nimmt aber auch explizit auf Menschen mit Behinderungen, auf den Aktionsplan Inklusion sowie auf die VN-BRK Bezug (S. 14). Explizit wird außerdem der Abbau der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen gefordert (S. 6), und die besondere Benachteiligungssituation von Kindern mit Behinderungen wird herausgestellt (S. 8). Erwähnt wird auch der Mangel an nach Behinderung disaggregierten Daten (S. 11). Darüber hinaus wird die Notwendigkeit des „Abbau(s) von sozialen und strukturellen Barrieren“ betont (S. 28)“ (DEval 2017:147).*

## **8.2.6 Weitere Strategien**

Im Rahmen der Evaluation des BMZ Aktionsplans Inklusion, der eine Laufzeit von 2013-2017 hatte, wurden vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) die in dieser Laufzeit verabschiedeten Sektorkonzepte untersucht. In diesen Zeitraum fällt auch die oben erwähnte Bildungsstrategie aus dem Jahr 2015. Insgesamt wurden in diesem Untersuchungszeitraum neun Sektorkonzepte neu erstellt. In fünf dieser Konzepte wurden Menschen mit Behinderungen explizit erwähnt, wobei die Qualität allerdings unterschiedlich ausfiel. Mit Ausnahme der oben erwähnten Bildungsstrategie wurden

sie in den meisten Fällen nur als eine der zu berücksichtigenden vulnerablen Gruppen genannt (DEval 2017:49).

In der 2017 veröffentlichten Wasser-Strategie (BMZ „Wasserstrategie“, BMZ 08/2017) wurden Menschen mit Behinderungen zwei Mal erwähnt (BMZ 2017a). Hingegen fanden sie im 2018 veröffentlichten Strategiepapier „Entwicklungspolitik 2030. Neue Herausforderungen – neue Antworten“ keine Erwähnung (BMZ 2018). Auch die Ende 2020 in Folge der Corona-Pandemie veröffentlichte „One Health Strategie“ (One Health – Gesundheit systematisch denken) erwähnte Menschen mit Behinderungen nicht (BMZ 2020b).

### **8.2.7 Reformprozess „BMZ 2030“**

Im Herbst 2018 begann das BMZ einen umfassenden Reformprozess mit dem Ziel,

*„die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf prioritäre entwicklungspolitische Ziele auszurichten, die politische und operative Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen, die Mittel strategischer einzusetzen und die BMZ-interne Zusammenarbeit und Kommunikation zu verbessern“ (VENRO 2020:1).*

Neben der neuen Fokussierung auf unterschiedliche Kategorien von Partnerländern beinhaltete die Strategie, die Anfang 2020 veröffentlicht wurde (Reformkonzept „BMZ 2030“, Umdenken – Umsteuern), eine deutlich neue inhaltliche Strukturierung. Neben der Setzung von fünf Kernthemen, die die zukünftigen Schwerpunkte darstellen sollten, wie z.B. „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ oder „Eine Welt ohne Hunger“, wurden zehn Initiativthemen benannt, mit denen über einen bestimmten Zeitraum entwicklungspolitische Akzente gesetzt werden sollten. Als weitere Neuerung wurden sechs Qualitätsmerkmale aufgenommen, die bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden sollten. Das erste Qualitätsmerkmal lautete: „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“. Nach diesem Konzept wurde die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu einem Gütesiegel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

*„Mit diesen Qualitätsmerkmalen legen wir ein Gütesiegel für eine wertorientierte, nachhaltige und zukunftsorientierte entwicklungspoliti-*

*sche Zusammenarbeit fest. Die Qualitätsmerkmale werden durchgängig bei allen Maßnahmen berücksichtigt“ (BMZ 2020a:10).*

Nach diesem Konzept wurde die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu einem Querschnittsthema, das bei allen entwicklungspolitischen Maßnahmen Berücksichtigung finden sollte. Umgesetzt werden sollten die Qualitätsmerkmale durch die Aufnahme in den Kern- und Initiativthemen sowie durch die Erarbeitung von so genannten Leistungsprofilen.

Nach einer Recherche auf der Website des BMZ ist unter den Publikationen der letzten Jahre nur das Leistungsprofil „Antikorruption und Integrität“ (BMZ 2022d) abrufbar. Das Leistungsprofil zu den Themen „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ ist nach Angaben des BMZ bis auf Weiteres zurückgestellt (s. dazu auch Kapitel 8.3.3, Umsetzung Inklusionsstrategie).

Erwähnenswert zum Reformkonzept BMZ 2030 ist die Zuordnung aller Kern- und Initiativthemen sowie der Qualitätsmerkmale zu den SDGs der Agenda 2030 (BMZ 2020a).

## **8.2.8 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie**

Als letzte allgemeine Strategie soll die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) beleuchtet werden, da diese nach Verabschiedung der Agenda 2030 mit den 17 Nachhaltigkeitszielen zur Umsetzung dieser durch die Bundesregierung aktualisiert und an die Agenda 2030 angepasst wurde. Diese Neuauflage wurde im Oktober 2016 veröffentlicht, eine leicht angepasste Version in 2018 und eine weiterentwickelte Version im Dezember 2020 im Vorfeld des zweiten freiwilligen Staatenberichts, der im Juli 2021 beim „High Level Political Forum“ der Vereinten Nationen in New York veröffentlicht wurde.

Die Betrachtung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) ist in diesem Kontext von Interesse, da diese auch die entwicklungspolitische Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs beinhaltet. Die DNS enthält nicht nur Zielformulierungen zu den einzelnen SDGs für die Umsetzung in Deutschland und mit Deutschland, sondern auch durch Deutschland für die internationale Zusammenarbeit.

Da die Agenda 2030 (einschließlich der SDGs) auf UN-Ebene in einem sehr partizipativen Prozess entstanden war, war auch die Bundesregierung bemüht, den Prozess der Erarbeitung der DNS partizipativ zu gestalten. Daher wurden im Vorfeld der Überarbeitung 2016 Veranstaltungen durchgeführt, die zur Kon-

sultation dienen sollten. Außerdem hatten u.a. zivilgesellschaftliche Organisationen die Möglichkeit, Vorschläge für die DNS einzureichen. Diese Möglichkeit nutzte auch die VENRO-AG Behinderung, die gemeinsam mit dem Deutschen Behindertenrat (DBR) einen umfassenden Vorschlagskatalog für alle SDGs in der nationalen Umsetzung, wie in der internationalen Zusammenarbeit einreichte (St4). Im Ergebnis wurden Menschen mit Behinderungen bei Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit nur ein einziges Mal aufgenommen, und dies unter SDG 8

*„Deutschland fördert in den Partnerländern berufliche Bildung und den Aufbau von Arbeitsvermittlungssystemen und unterstützt den Zugang benachteiligter Gruppen, insbesondere von Frauen, Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen hierzu“ (Die Bundesregierung 2016:127),*

während Menschen mit Behinderungen bei Maßnahmen, die in Deutschland durchgeführt werden, etwas häufiger (drei Mal) benannt wurden. An weiteren Stellen wurde die Ratifizierung der UN-Konvention erwähnt sowie die Erstellung eines nationalen Aktionsplans.

Die Kommentierung, die von *bezev*, ISL und dem Deutschen Gehörlosenbund für die leicht überarbeitete Version 2018 eingereicht wurde, hatte praktisch keine konkreten Auswirkungen (Kom1). Auch für die Überarbeitung der Strategie im Jahr 2020 reichte VENRO gemeinsam mit dem Deutschen Behindertenrat Ergänzungsvorschläge in Bezug auf Menschen mit Behinderungen ein, die kaum aufgenommen wurden.

*„Wir empfehlen der Bundesregierung, wohlwollend zu prüfen, wie die Situation von Menschen mit Behinderungen in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie besser abgebildet werden kann. Unsere Vorschläge beziehen sich sowohl auf die Situation in Deutschland, da auch hier Menschen mit Behinderung von Ungleichheiten betroffen sind, wie auch auf die internationale Zusammenarbeit, die einen wesentlichen Beitrag leisten kann, um die häufig absolute Armut von Menschen mit Behinderung in Ländern des Globalen Südens zu bekämpfen. Dazu ist es unter anderem notwendig, die Aufschlüsselung von Daten in Bezug auf Menschen mit Behinderung aufzunehmen“ (Sch8, S. 1).*

In der im Jahr 2021 veröffentlichten Version werden Menschen mit Behinderungen im Bereich der inklusiven Bildung mit Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit erwähnt. Diese Version der Strategie (Die Bundesregierung

2021) diente der Bundesregierung auch als Grundlage für den *Freiwilligen Staatenbericht*, dessen Entwurf in einem konsultativen Prozess kommentiert werden konnte. In einer Stellungnahme von *bezev* und dem Deutschen Behindertenrat wurde noch einmal auf die fehlende Disaggregation der Indikatoren in Bezug auf Menschen mit Behinderungen hingewiesen.

*„Während das Leitprinzip „Niemanden zurückzulassen“ in den Prinzipien und den Ansprüchen der Dialogversion gut verankert ist, so fehlen doch die entsprechenden Maßnahmen, diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Zudem finden sich diese nicht in den formulierten Zielen und Indikatoren wieder, die es zur Zeit nicht ermöglichen, festzustellen, ob tatsächlich alle Menschen erreicht werden bzw. wer (aufgrund welcher Faktoren der Diskriminierung) in den unterschiedlichen Bereichen zurückgelassen wird. In Bezug auf dieses Leitprinzip zeigt die Dialogversion deutliche Lücken auf. (...) Um diese Lücke des fehlenden nationalen Monitorings zu schließen, sollte Folgendes geschehen:*

*a. In einem ersten Schritt sollten dort, wo Daten existieren, wie z. B. zu Indikator 4.1.a: „Frühe Schulabgänger (18- bis 24-jährige ohne Abschluss)“; 5.1.a: „Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern“; Indikator 8.5.a: „Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)“ nach dem Merkmal „Menschen mit Behinderung“ disaggregiert werden. Der Indikator 17.1 „Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen“ sollte nach Einführung des OECD-DAC Policy Markers zu Inklusion ebenfalls disaggregierte Daten bereitstellen“ (Po2, S. 2-3).*

Diese Forderungen waren bereits in den Kommentierungen zur Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie enthalten, aber bislang nicht aufgenommen worden.

## **8.3 Umsetzung von Strategien zum Thema Behinderung (Kategorie 3)**

### **8.3.1 Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen**

Als Beitrag zu einer menschenrechtlichen Umsetzung der UN-BRK wurde der BMZ-Aktionsplan am 6. Februar 2013 veröffentlicht. Das BMZ bemühte sich

bei der Erstellung um einen partizipativen Prozess, an dem die „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ maßgeblich beteiligt war. Während der *Runder Tisch* das wesentliche Dialogformat dazu darstellte, fanden neben der Teilnahme an Sitzungen der VENRO-AG (Pr22, S. 2-4; Pr17, S.4-5) mit der VENRO-AG weitere konsultative Treffen statt. Für den 05.12.2011 waren ausgewählte zivilgesellschaftliche Organisationen zu einem Expert\*innenworkshop eingeladen, um auf

*„Ihre Erfahrungen, Empfehlungen und Einschätzungen zurückgreifen zu können“ (Ein1, S. 1).*

Ein weiterer Anhörungstermin („Runder Tisch light“) mit zivilgesellschaftlichen Organisationen fand am 11.09.2012 statt (E5).

Mit dem Positionspapier, das die VENRO-AG für den AWZ-Termin im November 2011 erstellt hatte, hatte sie bereits sehr konkrete Forderungen für eine BMZ-Strategie formuliert. Dazu gehörten u.a. neben einer strukturellen Verankerung mit einer entsprechenden personellen Ausstattung, die Formulierung von klaren Zielen, Maßnahmen, Indikatoren und ein adäquater Finanzierungsmechanismus. Ein Monitoring-System, z.B. in Form einer internen Kennung sollte eingeführt und Kriterien für inklusive Vorhaben formuliert werden (Po1, S. 7-8). Auf Basis dieses Positionspapiers wurden die von zivilgesellschaftlicher Seite wichtigen Punkte beim 3. Runden Tisch am 02.02.2012 eingebracht (Pr16, S. 5-7).

Unterstützt durch das „Sektorvorhaben Inklusion“ der GTZ stellte das BMZ die Eckpunkte des Aktionsplans als Ergebnis des 2. Runden Tisches sowie des Expert\*innentreffens im Dezember 2011 vor. Diese wurden in Form von Arbeitsgruppen weiterbearbeitet (Pr23). Die bei diesem Runden Tisch präsentierte Struktur des Aktionsplans sollte auch die Struktur darstellen, die weiterverfolgt wurde und letztendlich die Struktur des Aktionsplans darstellte. Der Aktionsplan gliederte sich in zwei Teile: im ersten wurde die strategische Zielsetzung sowie der rechtliche und konzeptionelle Rahmen dargelegt, der zweite Teil beinhaltete den konkreten Maßnahmenplan. Im ersten Teil des Aktionsplans fanden sich viele Inhalte wieder, die die VENRO-AG in ihren konzeptionellen Papieren, zuletzt mit dem 2011 erstellten Positionspapier, formuliert hatte. Daher gab es in der Phase der Kommentierung des Aktionsplans dazu kaum Anmerkungen. Diese fokussierten sich auf den zweiten Teil, der die konkreten Maßnahmen beinhaltete. Wie zahlreich und umfassend diese Kommentierung war, geht aus einer undatierten Kommentierung hervor (AP1). Das BMZ nahm die

Anregungen zum Teil auf, andere Kritikpunkte blieben bestehen und fanden keinen Eingang in den Aktionsplan. Dazu zählten im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Der Aktionsplan sollte breit im BMZ verankert werden.
- Dieser sollte eine Situationsanalyse beinhalten.
- Das Monitoring und ein Monitoringsystem sollten aufgenommen werden.
- Die Ziele und Maßnahmen sollten mit zugehörigen Indikatoren versehen werden.
- Regelung der personellen Zuständigkeit für das Thema.
- Zuweisung von Budgets.
- Einführung eines Handlungsfeld „Barrierefreie Infrastrukturmaßnahmen“.

Der Aktionsplan, so die zivilgesellschaftliche Kritik, berücksichtigte nicht die Empfehlungen für menschenrechtliche Aktionspläne, die Zuständigkeiten, Zeitrahmen, Budgets und Indikatoren beinhalten sollten (API; Ü1). Immerhin war es gelungen, dass auf Anregung von zivilgesellschaftlicher Seite ein neues Kapitel für ein Gesamtmonitoring des Aktionsplans aufgenommen worden war, was sich in der Beurteilung der Umsetzung als sehr hilfreich erweisen sollte (DEval-Evaluierung, s. Kapitel 9.1).

Der Aktionsplan nahm die Verpflichtung aus der UN-BRK mit Art. 32 auf, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit inklusiv zu gestalten. Dieser übernahm das in der UN-BRK dargelegte Verständnis von Behinderung (s. Art. 1 der Konvention) und erkannte die Relevanz des Themas für die Entwicklungspolitik an:

*„(...) dass Behinderung ein wichtiges Thema für die Entwicklungspolitik ist“ (BMZ 2013:5).*

In dem Kapitel „Grundsätze einer inklusiven Entwicklungspolitik zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen“ nahm das BMZ nicht nur die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK, sondern auch Ansätze aus der internationalen Diskussion auf. Der zweite Teil des Aktionsplans bestand aus einem Maßnahmenplan, der zehn Handlungsfelder mit über 40 Maßnahmen umfasste. Abschließend war noch ein Absatz zum Monitoring des Aktionsplans vorhanden. Darin wurde beschrieben, dass in den einzelnen Handlungsfeldern des Aktionsplans eine Bestandsaufnahme gemacht werden sollte, es sollte eine Halbzeit- und Schlussbilanz zur Umsetzung erstellt werden sowie eine externe Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans nach Ende der Laufzeit erfolgen.

### 8.3.2 Monitoring

Die Umsetzung des Aktionsplans begann, ohne eine Bestandsaufnahme in den einzelnen Handlungsfeldern vorzunehmen. Im Februar 2015 legte das BMZ allerdings die geplante Zwischenbilanz der ersten Hälfte der Laufzeit des Aktionsplans von Januar 2013 bis September 2014 vor. Darin kam das BMZ zu der positiven Bilanz, dass sich rund 80 Prozent der geplanten Maßnahmen in der Umsetzung befänden oder bereits umgesetzt seien. Außerdem, so hieß es im Zwischenbericht, habe der Aktionsplan viele Initiativen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen angestoßen und dazu beigetragen, zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen zu mobilisieren. Bei neuen Projektanträgen oder Aufstockungen von Vorhaben seien ihre Belange vermehrt explizit berücksichtigt worden. Mehr Mitarbeitende der deutschen Entwicklungszusammenarbeit konnten zum Thema sensibilisiert werden, auch arbeiteten und berieten – laut Stellenbeschreibung – mehr Mitarbeitende für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Des Weiteren sei das Thema in der Zusammenarbeit mit mehr Ländern aufgenommen worden und habe in verschiedene Sektoren Einzug gehalten, wie z.B. Gesundheit, Bildung, Soziale Sicherung, berufliche Bildung und Arbeitsmarkt, Dezentralisierung und ländliche Entwicklung.

In der Zwischenbilanz stellte das BMZ aber auch fest, dass Inklusion mittel- bis langfristig angelegt sein müsse, wenn sie erfolgreich sein wolle. Als Herausforderung wurde die systematische nachhaltige Verankerung der Maßnahmen betrachtet. Dafür sei ein abgestimmter Bewertungsrahmen sinnvoll, der bislang noch nicht entwickelt worden sei. Das BMZ wolle sich aber in diesem Bereich weiterentwickeln und pflege dazu einen kontinuierlichen Austausch mit bi- und multilateralen Partnern sowie nationalen und internationalen Nichtregierungs- und Selbstvertretungsorganisationen (BMZ 2015).

Der Zwischenbericht erfolgte auf Basis einer hausinternen Abfrage, die mittels Leitfragen durchgeführt worden war. Den befragten Organisationseinheiten war freigestellt, in welcher Form und in welchem Umfang und wie detailliert sie die Leitfragen beantworten wollten. Den Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen sollten sie auf der Basis eines Ampelsystems bewerten. Grün stand dabei für die messbare Umsetzung von Maßnahmen, wie z.B. die Beauftragung von Vorhaben. Die Farbe Gelb zeigte an, dass mit der Maßnahme begonnen oder dass Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahme übernommen worden war. Die Farbe Rot signalisierte, dass mit der Umsetzung einer Maßnahme bisher noch nicht begonnen worden war oder dass die Umsetzung aus bestimmten Gründen nicht möglich sein würde, wie z.B. der Teilnahme am Wettbewerb

„Behindertenfreundlicher Arbeitgeber“ des Landschaftsverbands Rheinland, da die Verleihung dieses Prädikats eingestellt worden war.

Die eigentlich vorgesehene Schlussbilanz konnte nicht erstellt werden. Es waren zwar wieder hausintern Abfragen an die einzelnen Referate des BMZ versandt worden. Die Rückläufe waren aber so gering, so dass die Erstellung einer Schlussbilanz nicht möglich war.

Nach dem Scheitern der Erstellung der Schlussbilanz stellte es sich als sehr förderlich heraus, dass im Aktionsplan eine externe Evaluation aufgenommen worden war. Das im VENRO-Vorstand für die AG Behinderung verantwortliche Vorstandsmitglied machte bei der Sitzung der VENRO-AG am 15.05.2013 das Angebot, sich als Mitglied des Beirats von DEval für eine Evaluierung einzusetzen. Die VENRO-AG begrüßte diesen Vorschlag (Pr24, S. 3). Mit Schreiben vom 21.07.2015 an den Geschäftsführer von DEval setzte sich VENRO nachdrücklich und erfolgreich für die Aufnahme der Evaluierung des Aktionsplans in das Arbeitsprogramm ein (Sch9).

Diese externe und unabhängige Evaluierung erfolgte in den Jahren 2016-2017 und bildet die konkrete Umsetzung der UN-BRK in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bislang am besten und umfassendsten ab.

### **8.3.3 Umsetzung Inklusionsstrategie**

Die Inklusionsstrategie wurde zwar im Dezember 2019 veröffentlicht, enthielt aber keine Umsetzungsplanung, die eine Empfehlung aus der DEval-Evaluierung war und auch seitens der Zivilgesellschaft im Erarbeitungsprozess immer wieder eingefordert worden war (BMZ 2019).

Sich zum Teil zeitlich überschneidend hatte der Reformprozess BMZ 2030 begonnen, der eine konkret auf die Inklusionsstrategie fokussierte Umsetzungsplanung verhinderte, da Inklusion gemeinsam mit den Themen *Menschenrechte* und *Geschlechtergleichstellung* zum Qualitätsmerkmal avancierte, zum „Gütesiegel“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, das in allen Vorhaben zu berücksichtigen sei. Für die praktische Umsetzung sollten, wie bereits erwähnt, Leistungsprofile erarbeitet werden. Die Erstellung des Leistungsprofils zum Thema Inklusion verzögerte sich allerdings, so dass dieses im April 2022 immer noch nicht erstellt worden war. Zwischenzeitlich war die Leitung nach der Bundtagswahl 2021 neu besetzt worden. Nach Auskunft aus dem BMZ im April 2022 wird die Erstellung aufgrund der neuen Schwerpunktsetzung der neuen Ministerin Svenja Schulze zurückgestellt,

*„um keine parallelen Dokumente zu erstellen, die sich nicht aufeinander beziehen können“ (E6, S.1).*

Weiter wird in dieser E-Mail versichert, dass bei der Erstellung strategischer Dokumente zur feministischen Entwicklungspolitik natürlich ein inklusives, intersektionales Verständnis zugrunde gelegt werde und dass die Zivilgesellschaft informiert werde, sobald das BMZ am Leistungsprofil arbeite (ebd.).

## **8.4 Umsetzung von Inklusion in übersektoralen und Sektorkonzepten (Kategorie 4)**

### **8.4.1 BMZ-2030: Kerntemenstrategien**

Als erste Kerntemenstrategie wurde im Mai 2021 die Strategie „Eine Welt ohne Hunger“ veröffentlicht. Das Kernthema beinhaltete die so genannten Aktionsfelder *Ernährungssicherung, Ländliche Entwicklung und Landwirtschaft (einschl. Bodenschutz)*. Neben der Nennung von Inklusion als Qualitätsmerkmal schrieb das BMZ

*„Das BMZ steht für einen Entwicklungsansatz, der soziale, ökologische, ökonomische und politisch-institutionelle Aspekte sowie Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Inklusion von Menschen mit Behinderungen integriert“ (BMZ 2021b:12).*

An anderer Stelle führte das BMZ aus, dass die Gütesiegel querschnittsmäßig berücksichtigt und in die unterschiedlichen Ansätze integriert werden müssten (vgl. BMZ 2021b:15).

*„Bei der Gestaltung von Maßnahmen setzen wir auf einen rechtebasierten Ansatz und legen vorrangig Augenmerk auf benachteiligte und vulnerable Personen und Gruppen, z. B. indem gezielt die ärmsten Haushalte, Frauen im reproduktiven Alter, Schwangere, stillende Frauen, Menschen mit Behinderungen, Mütter und Kleinkinder anvisiert werden, oder Menschen im Krisenkontext“ (BMZ 2021b:18).*

Trotz diesem rechtebasierten Anspruch und dem Verweis auf das Qualitätsmerkmal enthielt die Kernstrategie keine Ausführungen dazu, wie Menschen mit Behinderungen konkret erreicht werden sollten. Die Ernsthaftigkeit wird

weiter infrage gestellt, da bei der Erfolgsbewertung die formulierten Indikatoren nicht nach Behinderung disaggregiert werden sollten, sondern lediglich nach Gender und nach Altersgruppen, um Aussagen zum Thema *Jugendbeschäftigung* zu erhalten (BMZ 2021b:29).

Im Juni 2021 erfolgte die Veröffentlichung der Kernthemenstrategie zu „Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie“. Dieses Kernthema beinhaltet die Aktionsfelder *Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Erneuerbare Energie und Energieeffizienz sowie Nachhaltige Stadtentwicklung*. So enthielt die Strategie zwar den Bezug auf die Qualitätsmerkmale, die im gesamten Kernthema zu berücksichtigen seien, wie das Qualitätsmerkmal Inklusion. Im gesamten Text fand sich aber nicht ein einziges Mal die Benennung von Menschen mit Behinderungen. Im Glossar wurde Inklusion wie folgt definiert:

*„Der Begriff Inklusion beschreibt den Einschluss bzw. die Einbeziehung von Menschen in die Gesellschaft“ (BMZ 2021c:33).*

Auch bei der Erfolgsbewertung überrascht es wenig, dass nicht nach Behinderung disaggregiert werden sollte. Stattdessen hieß es:

*„Wo sinnvoll und möglich, sollen Daten nach wichtigen Merkmalen wie Alter, Geschlecht und Armutsstatus disaggregiert erhoben werden“ (BMZ 2021c:32).*

Die Nutzung von Indikatoren ist ein wesentliches Mittel, um zu überprüfen, ob die intendierten Wirkungen tatsächlich erreicht worden sind. Wenn diese nach spezifischen Zielgruppen disaggregiert erhoben werden, kann damit überprüft werden, ob z.B. besonders benachteiligte Gruppen erreicht wurden. Der Verzicht auf die Aufschlüsselung nach Behinderung in beiden Kernthemenstrategien deutet darauf hin, dass die Messung der Erreichung dieser Zielgruppe nicht als relevant betrachtet worden war. Zudem wirft die Definition von Inklusion in der Kernthemenstrategie „Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie“ die Frage auf, ob diese Menschen mit Behinderungen beinhaltet?

Gleichzeitig ist festzustellen, dass beide Kernthemenstrategien deutliche Bezüge zu den SDGs und den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung beinhalten, es aber nicht deutlich wird, wie der übergreifende Anspruch „Niemanden zurückzulassen“ tatsächlich umgesetzt werden soll.

## 8.4.2 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Wie auch in den oben erwähnten Kernthemenstrategien wird kein Indikator der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nach Behinderung disaggregiert. Auch ist kein einzelner Indikator zum Thema Behinderung erarbeitet worden (vgl. Die Bundesregierung 2016; Die Bundesregierung 2021). Die Aufnahme der Aufschlüsselung nach Behinderung wurde von zivilgesellschaftlicher Seite verschiedene Male vergeblich vorgeschlagen und angemahnt (St4; Kom1; Po2).

In den alle zwei Jahre seitens des Statistischen Bundesamtes veröffentlichten Indikatorenberichten zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die den Umsetzungsstand widerspiegeln, existiert nach wie vor keine Disaggregation zum Thema Behinderung (Statistisches Bundesamt 2021), so dass der in der Strategie wiederholte Anspruch „Niemanden zurückzulassen“ lediglich als Lippenbekenntnis erscheint.

## 8.5 Interpretation der Ergebnisse

Die Ergebnisse bestätigen die erste Arbeitshypothese, dass die Aktivitäten der „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ als zivilgesellschaftlicher Akteur ein wesentlicher Faktor war, der zu einer verstärkten Wahrnehmung und Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beigetragen hat. Zum Ende des letzten Jahrtausends waren Menschen mit Behinderungen noch nicht in strategischen und konzeptionellen Papieren des Ministeriums sichtbar und wurden seitens des Ministeriums als „nicht prioritäre Zielgruppe“ bezeichnet. Zudem wurde ihre Berücksichtigung noch nicht als menschenrechtlich relevant angesehen. Es war noch kein Bewusstsein im BMZ vorhanden, dass die bis dahin verabschiedeten Menschenrechtsverträge auch für Menschen mit Behinderungen gelten. In zahlreichen Stellungnahmen und Konzeptpapieren wies die VENRO-AG auf die Geltung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen hin. Gleichzeitig wurde in diesen Dokumenten die entwicklungspolitische Bedeutung von Menschen mit Behinderungen, auch zu den Themen Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit, Arbeit, Ernährung, dargestellt.

Aus den analysierten Dokumenten geht hervor, wie wichtig es war, Menschen mit Behinderungen in strategischen Papieren des BMZ sichtbar zu machen, wie auch die Entwicklung eines eigenen Konzepts zur Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen. Diese Bemühungen waren nach einer inten-

siven Arbeit durch die Erstellung von Konzept- und Positionspapieren sowie Veröffentlichungen, Gesprächen mit dem BMZ und Bundestagsabgeordneten und Termine im relevanten Bundestagsausschuss erfolgreich und führten 2006 zu der Veröffentlichung des „Politikpapiers Behinderung und Entwicklung“. Dieses stellte einen Meilenstein dar, da es das erste Politikpapier zum Thema Menschen mit Behinderungen war, das das BMZ seit seinem Bestehen 1961 veröffentlicht hatte. Es brauchte somit 45 Jahre, bevor das BMZ das Thema Behinderung in einer eigenen Veröffentlichung aufnahm. Inhaltlich fanden sich viele Forderungen aus den Dokumenten der VENRO-AG wieder. So verpflichtete sich das BMZ darin endlich zu einem menschenrechtlich basierten Entwicklungsansatz und erkannte damit die Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderungen als entwicklungsrelevant an.

Neben der politischen Arbeit für das „Politikpapier Behinderung und Entwicklung“ hat die VENRO-AG dazu beigetragen (durch Positionspapiere, Veröffentlichungen, Teilnahme an Dialog- und Austauschformaten), dass das Thema Behinderung in strategischen und politischen Papieren des BMZ aufgenommen und Menschen mit Behinderungen dadurch als entwicklungspolitische Zielgruppe sichtbar wurden. Als *neuer* entwicklungspolitischer Akteur wurde sie, meist als AG, manchmal auch vertreten durch Mitgliedsorganisationen, in den Konsultationsprozess zu strategischen Papieren des BMZ eingeladen. Als Beispiel seien hier als thematisch wichtigste Strategien die BMZ-Sektorstrategie Soziale Sicherung, das übersektorale Menschenrechtskonzept und die Bildungsstrategie genannt sowie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung.

Das Sektorkonzept Soziale Sicherung enthielt einen deutlichen Bezug zum Politikpapier und wurde in einem Zeitraum erstellt, in dem die Bundesregierung die UN-BRK noch nicht ratifiziert hatte. Alle anderen genannten Sektorkonzepte sind nach Ratifizierung der UN-BRK erstellt worden. Auf der einen Seite hat vermutlich die Lobbyarbeit der VENRO-AG dazu beigetragen, dass Menschen mit Behinderungen aufgenommen wurden; andererseits kann auch die vertragliche Verpflichtung aus der UN-BRK zu einer Aufnahme beigetragen haben.

Das BMZ hatte nach der Verabschiedung der UN-BRK eine Studie in Auftrag gegeben mit dem Ziel zu erarbeiten, was Art. 32 der UN-BRK für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bedeutet (s. Kapitel 8.1.2). Eine der Empfehlungen war die Aufnahme des Themas Behinderung in strategische Papiere des BMZ. Diese Studie kann als ein wichtiger Faktor staatlichen Handelns be-

trachtet werden, da aus den Empfehlungen, die aufgenommen wurden, weitere wichtige Gremien und Initiativen entstanden, die das Thema in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit weiterbeförderten. So wurde bei der GIZ (vormals GTZ) ein Sektorvorhaben Inklusion eingerichtet, das nicht nur eine Beratungsfunktion beinhaltete, sondern das BMZ auch fachlich unterstützte. Die zweite Empfehlung, die aus der Studie umgesetzt wurde, war die Einrichtung eines Runden Tisches, der die unterschiedlichen entwicklungsrelevanten Akteure zusammenbrachte. Wichtigstes Ergebnis der verschiedenen Sitzungen des Runden Tisches war die Zusage der Erstellung eines Aktionsplans. Mit dem Runden Tisch bot das BMZ eine Austausch- und Diskussionsplattform und ermöglichte einen demokratischen und offenen Prozess, was als sehr positiv zu bewerten ist. Gleichzeitig geht aus den analysierten Dokumenten aber hervor, dass sich in den Sitzungen insbesondere die Vertreter\*innen der VENRO-AG für einen Aktionsplan bzw. eine Strategie stark machten und diese einforderten. Als wichtiger Faktor dürfte eine Rolle gespielt haben, dass das BMZ zum Runden Tisch die verantwortliche Staatssekretärin eingeladen hatte, an die der Wunsch durch einzelne Teilnehmer\*innen der VENRO-AG nach einem Aktionsplan oder Strategie direkt herangetragen werden konnte. Als Resümee kann daher bezüglich der zweiten Arbeitshypothese festgestellt werden, dass die UN-BRK zu einer stärkeren Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen beigetragen hat.

Die Ergebnisse der dritten Arbeitshypothese zeigen, dass die Aktivitäten der VENRO-AG ein wichtiger Faktor für die Umsetzung der UN-BRK durch das BMZ waren, weil sie sich nicht nur für einen Aktionsplan eingesetzt, sondern gleich nach Verabschiedung der UN-BRK auf Ebene der Vereinten Nationen für eine Umsetzung in Deutschland auf vielfältige Weise engagiert hatte.

Die VENRO-AG war nach dem Beschluss der Erstellung eines Aktionsplans in die Erarbeitung mit einbezogen, hatte aber ein stärkeres Ergebnis erwartet. Im Rahmen ihrer Partizipations- und Austauschmöglichkeiten begleitete die AG die Umsetzung des Aktionsplans. Als ein starker Hebel stellte sich die von zivilgesellschaftlicher Seite geforderte und dann auch im Aktionsplan aufgenommene Forderung nach einer externen Evaluierung heraus. Die DEval-Evaluierung zeigte die Lücken des Aktionsplans in der Umsetzung einer menschenrechtsbasierten Entwicklungszusammenarbeit auf.

Die Ergebnisse dieser Evaluierung bildeten die Basis für die weitere politische Arbeit der VENRO-AG für die Erstellung einer Inklusionsstrategie. Gleichzeitig war aber auch im BMZ die Bereitschaft vorhanden, nach dem Aus-

laufen des Aktionsplans eine weitere Strategie zu erstellen. Diese wurde im Dezember 2019 veröffentlicht. Dem Expert\*innenrat, der die Erstellung der Strategie begleitete, gehörten auch Mitglieder der VENRO-AG an.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Aktivitäten der VENRO-AG, zum Teil durch Mitgliedsorganisationen vertreten, ein relevanter Faktor war, der zu einer veränderten Politik des BMZ in Bezug auf Menschen mit Behinderungen beigetragen hat. Dies betrifft die Anerkennung als entwicklungspolitisches und menschenrechtliches Thema, wie auch die Umsetzung der politischen Commitments in die Praxis. In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends hat die VENRO-AG mit ihren Aktivitäten und letztlich mit dem „Politikpapier Behinderung und Entwicklung“ für eine menschenrechtliche Anerkennung durch das BMZ den Boden bereitet. Unterstützend kam die Verabschiedung der UN-BRK und Ratifizierung durch die Bundesregierung hinzu. Diese war für den BMZ-Aktionsplan eine wichtige Grundlage und hat dazu geführt, dass das Thema Menschen mit Behinderungen in deutlich mehr strategischen Papieren des BMZ aufgenommen worden war.

Damit sind die in den Arbeitshypothesen dargestellten Fragen bearbeitet worden, welche Faktoren für die Veränderungsprozesse innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die maßgeblichen waren. Es ist damit aber noch nicht die Frage beantwortet, ob die Inklusion von Menschen mit Behinderungen tatsächlich zu einem „Gütesiegel“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geworden ist. Zur Beantwortung dieser Frage soll im Folgenden auf die Ergebnisse der DEval-Evaluierung des Aktionsplans zurückgegriffen werden.



## **9 Status quo der Umsetzung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit**

### **9.1 Ergebnisse der Umsetzung des Aktionsplans**

Die Ergebnisse der Evaluierung des Aktionsplans wurden von DEval im Herbst 2017 vorgelegt und geben nach wie vor den besten Einblick in die konkrete Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Die DEval-Evaluierung hatte zum einen das Ziel zu untersuchen, inwieweit es durch den Aktionsplan gelungen war, die systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit voranzubringen und in einer summativen Bewertung zu überprüfen, inwieweit der Aktionsplan seine Ziele erreicht hatte. Gleichzeitig sollten daraus aber auch Empfehlungen abgeleitet werden, die in die Fortschreibung bzw. Neuentwicklung des Aktionsplans ab 2018 einfließen sollten (zwischenzeitlich hatte das BMZ die Laufzeit des Aktionsplans um zwei Jahre bis 2017 verlängert).

Zur Beurteilung der Zielerreichung und der Wirksamkeit nutzte das DEval die Evaluierungskriterien des Ausschusses für Entwicklung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC). Da diese aber für die Bewertung eines menschenrechtlichen Aktionsplans nicht ausreichend waren, wurde der Referenzrahmen um die normativen Vorgaben und Prinzipien der UN-BRK erweitert (DEval 2017).

Die Evaluation ergab die folgenden zentralen Ergebnisse:

Das Ziel des Aktionsplans, eine systematische, querschnittsmäßige Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik sicherzustellen, wurde nur in einem niedrigen bis moderaten Maß erreicht. DEval kam auch zu dem Ergebnis, dass diese Zielformulierung angesichts des ursprünglich anvisierten Drei-Jahreszeitraums für die Umsetzung des Aktionsplans und der unzureichenden Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen zu ambitioniert war.

Die Umsetzung innerhalb der strategischen Ziele war unterschiedlich: So konnten die Maßnahmen zum beispielhaften Vorgehen in der eigenen Organisation (Strategisches Ziel 1) in moderatem bis hohem Maße umgesetzt werden.

Die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern (Strategisches Ziel 2), das Kernstück des Aktionsplans, wurde hingegen nur in einem niedrigen bis moderaten Maß erreicht. Das BMZ hatte für

die Umsetzung des Aktionsplans keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt, die für Inklusionsvorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit hätten eingesetzt werden können, wodurch die Bereitschaft, das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben systematisch zu bearbeiten, erheblich eingeschränkt wurde. Auch die Maßnahmen des Strategischen Ziels 3, das die Inklusion durch eine verbesserte Kooperation auf der nationalen, regionalen und internationalen Ebene stärken sollte, wurden nur in einem niedrigen bis moderaten Maß umgesetzt (vgl. DEval 2017).

Der Aktionsplan war nicht als eine systematisch ausgearbeitete Strategie erstellt worden, in der im Sinne eines Wirkungsgefüges Ziele der mittleren Ebene und die entsprechenden Aktivitäten aus übergeordneten Zielsetzungen abgeleitet wurden. In den erwarteten Ergebnissen und übergreifenden Zielen war zwar ein solches Zusammenspiel erkennbar, eine strategische Ausrichtung erfolgte aufgrund der realistischen Einschätzung aktueller Potenziale zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen nicht. Daher knüpften einige Maßnahmen an bereits laufende Aktivitäten an, waren also keine neuen Vorhaben. Diesem Vorgehen lag die Absicht zugrunde (nach dem Verständnis des Evaluierungsteams), solche Akteure innerhalb der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in die Umsetzung des Aktionsplans einzubeziehen, die zum damaligen Zeitpunkt offen und bereit waren, sich in ihrem Verantwortungsbereich für eine inklusive Gestaltung von Vorhaben zu engagieren. Diese pragmatische Herangehensweise ging aber zu Lasten einer systematischen Verankerung (mangelnde Konsistenz in der Ziel- und Maßnahmenformulierung bzw. in der Zuordnung von Maßnahmen zu Handlungsfeldern). Die Fokussierung auf konkrete Maßnahmen barg auch das Problem, dass aufgrund der geringen Steuerungskapazitäten die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Zielebenen nicht systematisch bearbeitet wurde. Das Monitoring konzentrierte sich weitgehend auf die Durchführung der einzelnen Maßnahmen. DEval kam entsprechend zum Ergebnis, dass der Aktionsplan ein „Konglomerat konkreter inklusionsbezogener Maßnahmen“ (DEval 2017: 104) darstellte. Dennoch war dieses Vorgehen nach der Einschätzung durch DEval angesichts der eingesetzten geringen personellen und finanziellen Mittel angemessen. Dies hatte aber als Ergebnis zur Folge, dass dem Mainstreaming, also der systematischen Verankerung von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, insgesamt eine zu geringe Bedeutung zukam.

Die Evaluation ergab als abschließendes Ergebnis, dass der Grad der Zielerreichung im Sinne der Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ insge-

samt als niedrig zu bewerten sei, obwohl das BMZ 2013 einen Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, bei der Erstellung von Programmvorschlügen der Deutschen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit veröffentlicht hatte (BMZ 2013b).

Zudem sei aufgrund eines fehlenden Kennzeichnungssystems auch nicht feststellbar, welche Vorhaben als inklusiv zu bewerten seien bzw. es sei keine Aussage darüber möglich, in wie vielen Vorhaben Menschen mit Behinderungen inklusiv berücksichtigt würden. Gemäß den Ergebnissen von DEval „ist bislang nicht definiert, welche Kriterien ein Vorhaben erfüllen müsste, um als inklusiv zu gelten (...)“ (DEval 2017:54). Um festzustellen, wie viele Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit die Inklusion von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, wurden von der GIZ 2015 beauftragte TZ-Vorhaben auf ihren Inklusionsbezug hin untersucht. Es wurde der Anteil der Programmvorschlüge (PV) ermittelt, in denen Menschen mit Behinderungen erwähnt wurden. „Dabei muss betont werden, dass „die Erwähnung von Menschen mit Behinderungen im PV“ ein äußerst schwacher Indikator für „Inklusivität“ ist – solange sie nicht mit einer Verankerung auf Indikatorenebene einhergeht, kann sie in der anschließenden Umsetzung ohne jegliche Konsequenz für die De-facto-Inklusivität bleiben (Interview 23)“ (DEval 2017:54). Innerhalb der repräsentativen Zufallsstichprobe wiesen lediglich vier Vorhaben, dies entspricht 6,45%, einen Inklusionsbezug auf. Überdies bedeutet der benutzte Indikator „Nennung von Menschen mit Behinderungen“ nicht, dass von inklusiven Vorhaben gesprochen werden kann, da „das Fehlen behinderungsspezifischer Indikatoren in allen vier Vorhaben die inklusive Ausgestaltung der Vorhaben während der Umsetzung nicht zwingend notwendig macht“ (DEval 2017:54).

Hinzu kommt eine noch nicht ausreichend angepasste Ausgestaltung der Auftrags- und Durchführungsvereinbarungen zwischen dem BMZ und der GIZ und KfW als durchführende Organisationen der Vorhaben der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

Mit den Sektorkonzepten schafft das BMZ eigentlich verbindliche Vorgaben für seine Durchführungsorganisationen, die diese in den von ihnen durchgeführten Vorhaben verpflichtet sind umzusetzen. Im Falle der Technischen Zusammenarbeit, die durch die GIZ umgesetzt wird, bestätigt die GIZ in einem „Testat“, dass die Vorgaben seitens des BMZ umgesetzt werden, so dass eine Einzelfallprüfung nicht notwendig ist. „Insbesondere für differenziertere Vorgaben, etwa zu Inklusionsaspekten, fehlt es jedoch an Mechanismen, um diese Verbindlichkeit in der Umsetzung sicherzustellen. So wird im Rahmen der Zustimmung

zur Angebotskonzeption (ZAK) der GIZ üblicherweise nicht abgefragt, wie die Betroffenheit von Menschen mit Behinderungen bzw. die Potenziale zur Förderung von Inklusion während der Prüfmission bearbeitet wurden und ob bzw. wie diese Aspekte in die Vorhabens-konzeption Eingang gefunden haben“ (DEVal 2017:53). Aufgrund des Testats wird von verantwortlichen Referent\*innen im BMZ daher nicht erwartet, Programmvorschlage dahingehend zu überprüfen, ob in diesen die Belange von Menschen mit Behinderungen tatsächlich berücksichtigt worden sind (DEVal 2017:51).

Die bei der KfW angesiedelte Finanzielle Zusammenarbeit hat zwei Verfahren entwickelt, in denen die verschiedenen Vorgaben des BMZ gebündelt werden. Dies sind die „Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse“ (ZGBA) und die „Umwelt- und Sozialvertraglichkeitsprfung“ (USVP). Die ZGBA wird für alle Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit durchgeführt und beinhaltet auch Prüffragen zu Menschen mit Behinderungen. „Diese sind allerdings in den ‚Detailfragen‘ enthalten, die laut Instrument lediglich dann abgefragt werden, wenn sie für den jeweiligen ‚Einzelfall relevant‘ sind (KfW, 2013)“ (DEVal 2017:57). Trotz dieses vorhandenen Instruments kann nicht sichergestellt werden, dass Menschen mit Behinderungen in ausreichendem Maße berücksichtigt werden, da die Handhabung der ZGBA nach den DEVal-Ergebnissen unterschiedlich erfolgt und auf persönliche Präferenzen der Projektverantwortlichen hindeutet.

Auch im zweiten Standardverfahren wird auf die BMZ-Vorgaben zu Menschenrechten verwiesen und Menschen mit Behinderungen sind als vulnerable Gruppe mit erfasst. Auch muss die Beteiligung der Betroffenen während der USVP dokumentiert werden. „Da jedoch weder nach unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen differenziert wird noch Kriterien für die Qualität der Beteiligung eindeutig festgelegt werden (KfW, 2016a), ist fraglich, ob hiermit in FZ-Vorhaben eine substantielle Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen sichergestellt ist“ (DEVal 2017:57). Auch in der Finanziellen Zusammenarbeit hängt die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen stark vom persönlichen Interesse und Engagement der Projektverantwortlichen ab. DEVal kommt zu dem abschließenden Ergebnis, dass eine Berücksichtigung in Standardverfahren zwar aufgenommen, die Wirksamkeit im Hinblick auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen aber bislang nicht überprüft worden ist (DEVal 2017:58). In Bezug auf die operative Umsetzung durch die beiden Durchfhrgungsorganisationen stellt DEVal daher ernüchternd fest: „Mechanismen, die Verbindlichkeit für Inklusion schaffen, fehlten über alle Phasen des Auftragsmanagementprozesses

hinweg – in der Planung, Prüfung und Umsetzung sowie im Monitoring und in der Evaluierung von Vorhaben. (...) Auch ein Ansatz zur Erfassung der inklusiven Ausgestaltung von Vorhaben wurde bislang nicht erarbeitet“ (DEVal 2017:58), wodurch keine Aussagen bezüglich des Beitrags der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Inklusion von Menschen mit Behinderung möglich sind.

„Im Laufe der Evaluierung wurde deutlich, dass die Durchführungsorganisationen die Hauptverantwortung für die Umsetzung von Inklusion dem Auftraggeber BMZ zuschreiben. Dies entspricht zu großen Teilen der Logik des Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnisses. Jedoch muss auch betont werden, dass eine einseitige Verantwortungszuschreibung die Tatsache verschleiern, dass ein Auftrag zur Berücksichtigung von Inklusion bereits auf übergreifender Ebene, etwa durch die BMZ-Strategie Menschenrechte in der deutschen EZ (2011) gegeben ist. Die Verbindlichkeit menschenrechtlicher Vorgaben ist also bereits klar geregelt, doch mangelt es an der konsequenten Umsetzung. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rollen ist eine gemeinsame Verantwortungsübernahme aller Akteure daher wichtig, um MmB sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene zu berücksichtigen“ (DEVal 2017:59).

Das DEVal resümiert, dass Deutschland von einer inklusiven Ausgestaltung aller Entwicklungsmaßnahmen noch weit entfernt ist, wie auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Empfehlungen nach Vorlage des ersten Staatenberichts fordert und dass trotz des völkerrechtlich verbindlichen Charakters der Konvention wenig verbindlicher Umsetzungswillen zu erkennen ist (United Nations 2015b).

Mehr Verbindlichkeit wurde vom BMZ in seiner Stellungnahme nach Vorliegen des Evaluationsberichts zugesagt. Diese sollte mit der zu erarbeitenden Inklusionsstrategie erreicht werden, die das Ziel verfolgen sollte, eine verstärkte Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Weiterhin wurden zusätzliche finanzielle und personelle Mittel für die Umsetzung zugesagt, wie auch die Bereitschaft, die Einführung einer Kennung (OECD-DAC-Markers) zu unterstützen, um Maßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch erfassen zu können. Bezüglich der DEVal-Empfehlung, eine interne Steuerungsstruktur zu schaffen, legte sich das BMZ nicht fest und sagte lediglich zu, die Einführung einer solchen im Prozess der Erarbeitung der Inklusionsstrategie zu erörtern.

Wie bereits weiter oben dargelegt, wurde die Inklusionsstrategie zwar im Dezember 2019 veröffentlicht. Allerdings ist bislang keine Umsetzungsplanung

erfolgt, die zu einer Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit beitragen würde, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in deutschen Entwicklungsvorhaben nicht wesentlich vorangeschritten ist.

Die von DEval empfohlene Einführung einer Kennung auf Basis des OECD-DAC-Markers wurde in der Inklusionsstrategie als prüfend in Aussicht gestellt. „Nach Vorlage der Leitlinien der OECD zur Anwendung der Kennung, wird das BMZ prüfen, ob diese für die deutsche EZ operationalisiert werden können“ (BMZ 2019:12). Die Leitlinien der OECD wurden im Dezember 2020 veröffentlicht (OECD 2020), ohne dass eine Umsetzung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfolgt ist. Damit ist bislang auch kein weiteres Instrument verfügbar, das die Verbindlichkeit der Inklusion in Entwicklungsvorhaben erhöhen würde.

Mit der fehlenden Umsetzungsplanung der Inklusionsstrategie kann davon ausgegangen werden, dass die in der Evaluierung festgestellten Mängel weiterhin bestehen. So existiert nach wie vor keine Steuerungsstruktur, die andere Referate verantwortlich in das *Mainstreaming* von Inklusion einbeziehen würde. Dies erfordert einen Änderungsprozess im BMZ, um die Verantwortlichkeiten im strukturellen Aufbau des Ministeriums anders zu verteilen bzw. zuzuweisen. Vor der Ratifikation der Konvention war ein Referat für Menschen mit Behinderungen zuständig. Mit dem aus der Konvention erwachsenen Erfordernis des *Mainstreamings* sollten sich die Verantwortlichkeiten auf viele verschiedene Referate verteilen. So würde z.B. das Bildungsreferat verantwortlich für die Umsetzung von inklusiven Bildungsvorhaben, das Referat Gesundheit für inklusive Vorhaben im Bereich Gesundheit, das Referat Stadtentwicklung für inklusive Stadtentwicklungsvorhaben, usw.

Der 2013 verabschiedete Aktionsplan zielte darauf ab, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit querschnittsmäßig zu verankern. Nach den Ergebnissen der Evaluierung des Aktionsplans hat sich im BMZ strukturell nichts verändert. Die Inklusion ist nach wie vor beim Referat Menschenrechte angesiedelt – andere Referate fühlen sich für das Thema wenig verantwortlich (vgl. DEval 2017). Es ist davon auszugehen, dass dies auch bis April 2022 noch der Fall ist.

## 9.2 Konzeptionelle Umsetzung

Die fehlende Entwicklung von Kriterien für inklusive Vorhaben weist auf ein weiteres Defizit hin, das bislang zu wenig bearbeitet wurde. Bereits im 2006 veröffentlichten Politikpapier verpflichtete sich das BMZ zu einem neuen „menschenechtlich orientierten, inklusivem Entwicklungsansatz“ (BMZ-Politikpapier 2006: 10). Die Umsetzung sollte mittels des so genannten *twin track approach* (dieser Ansatz war zu diesem Zeitpunkt der in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gängige Ansatz und ist es auch heute noch) erfolgen. „Dieser Ansatz enthält eine Kombination aus ‚Disability Mainstreaming‘ in bestehende Verfahren und Strukturen als auch spezifische Maßnahmen zum ‚Empowerment‘ von Menschen mit Behinderungen“ (BMZ 2019:8). Der *twin track approach* ist aber bislang nicht weiter konkretisiert worden, obwohl der mit der Konvention verbundene Paradigmenwechsel ein ausformuliertes Konzept erfordert, das aufzeigt, wie inklusive Entwicklungsvorhaben aussehen können und welchen Kriterien sie genügen müssen (vgl. Weigt 2010:8).

Langjährige Erfahrungen in der Förderung von Menschen mit Behinderungen sind weder in den Aktionsplan noch in die Inklusionsstrategie eingeflossen. Dies mag daran liegen, dass das BMZ bis dato wenig eigene Projekte für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt hatte. In der Arbeit von behinderungsspezifischen nicht-staatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit war bei vielen seit Langem (allerdings auch in unterschiedlichem Maße) ein grundlegender Wechsel hin zu gemeindebasierten Ansätzen, der Community Based Rehabilitation (CBR), erfolgt. Diese grundlegende konzeptionelle Veränderung basierte auf den Erfahrungen internationaler Organisationen, insbesondere der WHO, dass die Förderung von Menschen mit Behinderungen in Sondereinrichtungen kein Ansatz war, der für die Länder des Globalen Südens geeignet war.

Community Based Rehabilitation bestimmte die internationale Arbeit für Menschen mit Behinderungen seit den 1980/1990-er Jahren, war in vielen Ländern als eine nationale Strategie umgesetzt worden und wurde von der WHO nach dem Inkrafttreten der UN-BRK zu einem Ansatz weiterentwickelt, der eine inklusive Entwicklung ermöglichen sollte (Community Based Inclusive Development – CBID). Der CBR-Ansatz enthielt bereits Elemente, wie z.B. eine gemeinsame (inklusive) Schulung vor Ort oder inklusive Arbeit bei den lokalen Handwerksbetrieben möglich ist (WHO 2017b; IDDC 2012).

Das Konzept und die Erfahrungen von CBR oder CBID fanden weder im Aktionsplan noch in der Inklusionsstrategie Erwähnung, obwohl das CBR-Konzept in vielen Positionspapieren und Stellungnahmen seitens der Zivilgesellschaft enthalten war. So blieben und bleiben diese fachlichen Erfahrungen ungenutzt. Der geringe Aufbau von Inklusions-Expertise wird auch von den Ergebnissen der DEval-Evaluierung unterstrichen, die festgestellt hat, dass es trotz der Verankerung im Aktionsplan nicht gelungen war, ein praktisches Erfahrungswissen aufzubauen, was für die fachliche Umsetzung von Art. 32 hätte genutzt werden können.

## 10 Konsequenzen aus der Analyse

Die bisherigen Ergebnisse zeigen sehr deutlich, dass in der Umsetzung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit noch erhebliche Lücken bestehen. Obwohl mit der Erstellung des Aktionsplans des BMZ zwar der Wille erkennbar war, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit inklusiv zu gestalten, zeigte die menschenrechtsbasierte Evaluation des Aktionsplans, dass dies bisher nur in einem niedrigen Maße erreicht worden war. Die erkannten Defizite aus der Evaluierung des Aktionsplans sollten in die Inklusionsstrategie aufgenommen werden, was tatsächlich aber nur zum Teil geschah. Überdies steht die Umsetzung dieser mit konkretisierenden Maßnahmen seit ihrer Veröffentlichung Ende 2019 aus.

Aus dieser Analyse ergeben sich die folgenden Erfordernisse für eine inklusivere Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit:

1. Die menschenrechtlichen Verbindlichkeiten aus Art. 32 der UN-BRK sollten zum integralen Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden. Dies bedeutet, dass alle strategischen und politikleitenden Papiere die Inklusion von Menschen mit Behinderungen explizit beinhalten.
2. Es darf keine entwicklungspolitische Strategie mehr verabschiedet werden, die nicht die Wirkungen der Vorhaben explizit auch für Menschen mit Behinderungen erhebt. Dies beinhaltet die Abbildung von Menschen mit Behinderungen im System des Monitorings sowie der Berichterstattung.
3. Ein Kennzeichnungs-System wird eingeführt, das kenntlich macht, in welchen Vorhaben Menschen mit Behinderungen als Hauptziel- oder Nebenzielgruppe berücksichtigt worden sind. Dieses wird ein grundlegendes Element der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
4. Es sollten Kriterien entwickelt werden, die kenntlich machen, wann ein Vorhaben gemäß der UN-BRK inklusiv ist. Die Entwicklung dieser Kriterien sollte auf einer wissenschaftlichen Basis erfolgen und die entsprechenden finanziellen Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden.
5. Staatliche entwicklungspolitische Vorhaben werden in der Regel durch die beiden Durchführungsorganisationen KfW und GIZ durchgeführt. Diese sollten im Verfahren der Beauftragung seitens des BMZ dazu verpflichtet werden, Inklusion auf Indikatorenebene zu verankern, da dies eine Berichtspflicht nach sich zieht, die Verbindlichkeit für Inklusion schafft.
6. Innerhalb des BMZ sollte eine Steuerungsstruktur eingeführt werden, die die Verantwortlichkeiten im Sinne des Mainstreamings auf alle relevanten Re-

ferate verteilt. Es ist notwendig, dass sich die verschiedenen Referate mit einer inklusiven Ausrichtung ihres jeweiligen thematischen Schwerpunkts fachlich beschäftigen und im Rahmen ihrer Kompetenzen für die Umsetzung von Vorhaben die entsprechenden finanziellen und personellen Mittel zuweisen.

7. Die Verantwortungszuschreibung von KfW und GIZ an das BMZ trotz verbindlich bestehender Sektorkonzepte des BMZ ist zu beenden. Dafür sollten die Instrumente der Auftrags- und Vertragsgestaltung angepasst und geschärft werden, so dass Inklusion in der Umsetzung bei den beiden Durchführungsorganisationen einen verbindlichen Charakter erhält.
8. Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollte mit angemessenen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet werden. Eine inklusivere Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfordert zusätzliche Mittel, die für die entstehenden Mehrbedarfe entstehen. So können z.B. Menschen mit Behinderungen nicht angemessen beteiligt werden, wenn Kosten für Gebärdensprachdolmetscher\*innen nicht zur Verfügung stehen. Eine systematische und strukturelle Verankerung in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert auch die Ausstattung mit ausreichendem Personal, da die Inklusion von Menschen mit Behinderungen alle Lebensbereiche betrifft.

## 11 Zusammenfassung

Diese Arbeit befasst sich mit der Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und nimmt einen Zeitraum in den Blick, in dem sich diese von als „nicht prioritär“ bis zum Status eines „Gütesiegels“ deutscher Entwicklungsvorhaben verändert haben. Diese Arbeit zeichnet diese Entwicklung nach, analysiert die Faktoren, die zu den Veränderungsprozessen beigetragen haben und fragt kritisch nach, ob die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen heute tatsächlich zu einem Gütesiegel deutscher Entwicklungsvorhaben geworden sind.

Die Darlegung der internationalen Rahmenbedingungen zeigen auf, dass die prekären Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen spätestens seit den 1990er-Jahren im internationalen *Bewusstsein* waren. Fast alle Ergebnisdokumente der Weltkonferenzen der Vereinten Nationen äußern sich zu Menschen mit Behinderungen, möglicherweise als Konsequenz der „UN-Dekade der Behinderten“ von 1983-1992. Obwohl darin Armut, ungleiche Lebensverhältnisse, Benachteiligungen und Diskriminierung deutlich zum Ausdruck kamen, fanden Menschen mit Behinderungen noch keine bzw. nur eine marginale Aufnahme in entwicklungspolitische Vorhaben. Besonders deutlich wurde dies an ihrer fehlenden Berücksichtigung in den MDGs.

Auch als die Menschenrechte in den 1990er-Jahren stärkeren Eingang in die Entwicklungszusammenarbeit fanden, wurden sie noch nicht auf Menschen mit Behinderungen angewendet. Diese Verbindung wurde erst mit der Verabschiedung der UN-BRK 2006 hergestellt, die einen eigenen Artikel zur Entwicklungszusammenarbeit enthält, und kann für die internationale, wie auch nationale Ebene, d.h. die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, relativ zeitgleich beschrieben werden. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nahm zwar in den 1990er-Jahren die Menschenrechte in ihre Konzepte und Strategien auf, erkannte die Rechte von Menschen mit Behinderungen aber erst mit dem Politikpapier von 2006 an. Im gleichen Jahr wurde die UN-BRK verabschiedet, die die Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen völkerrechtlich verbindlich machte und die in Deutschland im Jahr 2009 in Kraft trat.

Die Belange von Menschen mit Behinderungen waren in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit lange Zeit von sehr geringer Bedeutung. Dies zeigt sich schon allein in der Tatsache, dass es bis zum Jahr 2006 dauern musste, ehe das BMZ aufgrund eines erheblichen zivilgesellschaftlichen Engagements ein

politisches Papier zum Thema Behinderung verfasste (das BMZ wurde 1961 gegründet). In Sektorstrategien war das Thema so gut wie gar nicht vertreten.

Die Analyse der Dokumente hat gezeigt, dass das zivilgesellschaftliche Engagement durch die „VENRO-AG Behinderung und Entwicklung“ wesentlich dazu beigetragen hat, dass das Thema Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit deutlich mehr Bedeutung erlangt hat. Die Ratifizierung der UN-BRK hat dem Thema zusätzlich Rückenwind verschafft. Es wurde aber auch dargelegt, dass es wiederum zivilgesellschaftliches Engagement war, das dazu beigetragen hat, dass das BMZ Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK aufgenommen hatte.

Mit dem Aktionsplan hatte das BMZ 2013 einen wichtigen ersten Schritt zur inklusiven Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unternommen. Der Prozess ist aber mit der unvollständigen Umsetzung der Evaluierungsergebnisse ins Stocken geraten, da wesentliche Empfehlungen nicht in die 2019 veröffentlichte Inklusionsstrategie aufgenommen worden sind.

Das Thema Behinderung ist zwar in den letzten Jahren sichtbarer und wichtiger geworden, in mehr Strategiepapieren aufgenommen und im Rahmen des BMZ 2030-Prozesses zu einem „Gütesiegel“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit avanciert. Nur mangelt es an der tatsächlichen Umsetzung. Bislang fehlen nach wie vor verbindliche Prozesse, Strukturen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen, die die Inklusion von Menschen mit Behinderungen tatsächlich zu einem Gütesiegel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden lassen. Als Fazit kann daher festgehalten werden, dass das „Gütesiegel“ bislang nur auf dem Papier existiert.

## 12 Literatur und Quellen

- Able Child Africa/Save the Children (2021): Disability-Inclusive Child Safeguarding Guidelines, [https://ablechildafrica.org/wp-content/uploads/2021/05/Able\\_Child\\_Africa\\_Save\\_The\\_Children\\_DiCS\\_Guidelines\\_Full.pdf](https://ablechildafrica.org/wp-content/uploads/2021/05/Able_Child_Africa_Save_The_Children_DiCS_Guidelines_Full.pdf) (Zugriff am 14.01.2023)
- Aichele, V. (2010): Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte, APuZ23/2010, S. 1-7
- Al Asiri, M./Al Munaizel, M./Markl, N./Steinlein, A./Wendel, S./Weigt, G. (Hrsg.) (2000): Kinder mit Behinderung im Schatten der Kinderrechtskonvention, Essen
- Albert, B./Dube, A.K./Riis-Hansen (2005): Has Disability Been Mainstreamed into Development Cooperation? Disability Knowledge and Research Programme <https://hpod.law.harvard.edu/pdf/Mainstreamed.pdf> (Zugriff am 14.01.2023)
- Albrecht, F./Weigt, G. (Hrsg.) (1993): Menschen mit Behinderung am Rande der Gesellschaften, IKO-Verlag Frankfurt
- Albrecht, F. (1995): Zwischen landverbundener und weißer Wissenschaft. Zur Problematik der Sonderpädagogik in Ländern der Dritten Welt – dargelegt am Beispiel Ecuadors, IKO-Verlag Frankfurt
- Albrecht, F./Bürli, A./Erdélyi, A. (Hrsg.) (2006): Internationale und vergleichende Heil- und Sonderpädagogik. Aktuelle Diskussionen, Ergebnisse und Herausforderungen, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn
- Al Munaizel, M. (Hrsg.) (1996): Sonderpädagogik und Dritte Welt: Probleme und Perspektiven, Würzburg
- Al Munaizel, M./Weigt, G. (2003): Behinderung in verschiedenen Kulturen, in: Gisela Hermes/Swantje Köbsell (Hrsg.): Disability Studies in Deutschland – Behinderung neu denken, bifos Schriftenreihe, Kassel, S. 120-124
- Arbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt (1995): Perspektiven für die Förderung von Menschen mit Behinderungen in der Dritten Welt, Reader
- Barnes, C./Mercer, G. (1995): Disability: Emancipation, Community Participation and Disabled People, in: Gary Craig/Marjorie Mayo (Hrsg.): Community Empowerment: A reader in participation and development, London, S. 38
- Biban, B./Lichiardopol, C. (2017): Iodine Deficiency, Still a Global Problem? In: Current Health Sciences 43 (2), April-June, S. 103-111, <https://www.chsjournal.org/CHSJ/papers/CHSJ.43.02.01.pdf> (Zugriff am 16.10.2022)
- Biewer, G. (2000): Das Verhältnis von Kultur und Behinderung aus ethnologischer und heilpädagogischer Sicht, in: Die neue Sonderschule 45 (6), S. 421-427
- Biewer, G./Luciak, M./Schwinge, M. (Hrsg.) (2007): Begegnung und Differenz: Menschen – Länder – Kulturen. Beiträge zur Heil- und Sonderpädagogik, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn

- BMAS (2016): Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), Berlin
- BMZ (1999): Sektorkonzept Gesundheit. Grundsätze für die Planung und Durchführung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitsbereich, Nr. 105, Bonn
- BMZ (2001): Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn/Berlin
- BMZ (2004): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung, BMZ-Konzepte, Nr. 127, Bonn
- BMZ/GTZ (2006): Behinderung und Entwicklung. Ein Beitrag zur Stärkung der Belange von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn
- BMZ (2009a): Sektorkonzept Soziale Sicherung, BMZ Konzepte 180, Bonn/Berlin
- BMZ (2009b): Sektorkonzept „Gesundheit in der deutschen Entwicklungspolitik“, BMZ Konzepte 183, Bonn/Berlin
- BMZ (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier 4/2011, Bonn/Berlin
- BMZ (2012a): Zehn Ziele für mehr Bildung. BMZ-Bildungsstrategie 2010-2013. BMZ-Strategiepapier 1/2012, Bonn/Berlin
- BMZ (2012b): Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. BMZ-Strategiepapier 8/12, Bonn/Berlin
- BMZ (2013a): Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Laufzeit 2013-2015), Bonn/Berlin
- BMZ (2013b): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der Deutschen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit
- BMZ (2015): Zwischenbericht zur Umsetzung des Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Stand: September 2014), BMZ-Strategiepapier 3/2015, Bonn/Berlin
- BMZ (2017a): BMZ Wasserstrategie. Schlüssel zur Umsetzung der Agenda 2030 und des Klimaabkommens, BMZ Papier 8/2017, Bonn/Berlin
- BMZ (2017b): Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Bonn/Berlin
- BMZ (2018): Entwicklungspolitik 2030. Neue Herausforderungen – neue Antworten. BMZ Strategiepapier, Bonn/Berlin
- BMZ (2019): Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Strategiepapier. BMZ Papier 12, Bonn/Berlin
- BMZ (2020a): Reformkonzept „BMZ 2030“. Umdenken – Umsteuern, o.O.
- BMZ (2020b): One Health – Gesundheit systematisch denken, Bonn/Berlin

- BMZ (2021a): Entwicklungsland. <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/entwicklungsland-14308> (Zugriff am 13.05.2021)
- BMZ (2021b): BMZ-Kernthemenstrategie: „Eine Welt ohne Hunger“, BMZ Papier 5/2021, Bonn/Berlin
- BMZ (2021c): BMZ-Kernthemenstrategie: „Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie“, BMZ Papier 6/2021. Bonn/Berlin
- BMZ (2022a): Entwicklungszusammenarbeit. <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/entwicklungszusammenarbeit-14316> (Zugriff am 31.07.2022)
- BMZ (2022b): Nichtregierungsorganisationen (NRO). (<https://www.bmz.de/de/service/lexikon#lexicon=14716>) (Zugriff am 03.05.2022)
- BMZ (2022c): Ernährungssicherung. Hunger beseitigen – Ernährung sichern. <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/ernaehrungssicherung> (Zugriff am 01.08.2022)
- BMZ (2022d): Leistungsprofil Antikorruption und Integrität. BMZ Profile/BMZ Papier 2022, Bonn/Berlin
- Boecker, M. (2021): The Social and Cultural Construction of Disability in the Global South, in: Zeitschrift Behinderung und international Entwicklung, (1), S. 18-24
- BRK-Allianz (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Berlin
- Bürli, A./Strasser, U./Stein, A.-D. (Hrsg.) (2009): Integration/Inklusion aus internationaler Sicht, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn
- Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt (BAG) (1995): Zeitschrift Behinderung und Dritte Welt, (3), S. 125
- Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt (BAG) (2000a): Zeitschrift Behinderung und Dritte Welt, (2), S. 72-73
- Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderung und Dritte Welt (BAG) (2000b): Zeitschrift Behinderung und Dritte Welt, (3), S. 117
- Bundeszentrale für politische Bildung (2022): NGOs – Nicht-Regierungsorganisationen <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/globalisierung/52808/ngos-nicht-regierungsorganisationen/> (Zugriff am 09.10.2022)
- Chronic Poverty Research Centre (2005): The Chronic Poverty Report 2004-2005, Manchester
- Cloerkes, G./Neubert, D. (1987): Behinderung und Behinderte in verschiedenen Kulturen, Heidelberg
- Cruz, M. (1979): Nuevas Perspectivas de la Parálisis Cerebral, Quito
- Degener, T. (2015): Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in: Theresia Degener/Elke Diehl (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, S. 55-74

- Department for International Development (DFID) (2000): Disability, poverty and development, London, <https://hpod.law.harvard.edu/pdf/Disability-poverty-and-development.pdf> (Zugriff am 11.10.2022)
- Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) (2017): Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Bonn
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2005): Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Discussion Paper 12/2005, Bonn
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2013): Entwicklungszusammenarbeit – eine Einführung, Bonn
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2013): „Barrieren in den Köpfen“ abbauen! Bewusstseinsbildung als Verpflichtung. Positionen Nr. 8, Berlin, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/\\_migrated/tx\\_commerce/Positionen\\_Nr\\_8\\_Barrieren\\_in\\_den\\_Koepfen\\_abbauen\\_Bewusstseinsbildung\\_als\\_Verpflichtung.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Positionen_Nr_8_Barrieren_in_den_Koepfen_abbauen_Bewusstseinsbildung_als_Verpflichtung.pdf) (Zugriff am 10.10.2022)
- Development Assistance Committee (OECD) (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris
- Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (2009): alle inklusive! Die neue UN-Konvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin
- Die Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage, Berlin
- Die Bundesregierung (2017): Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Drucksache 18/12300 <https://dserver.bundestag.de/btd/18/123/1812300.pdf> (Zugriff am 31.07.2022)
- Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021, Berlin
- DFID (2000): Disability, poverty and development, London
- Dietze, T./Gloystein, D./Moser, V./Piezunka, A./Röbenack, L./Schäfer, L./Wachtel, G./Walm, M. (Hrsg.) (2020): Inklusion – Partizipation – Menschenrechte. Transformationen in die Teilhabegesellschaft?, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn
- Dreezens-Fuhrke, J. (1998): Das Phänomen Behinderung aus ethnologischer Sicht: Die „Schamlosen“ und die „Weisen“. Zur gesellschaftlichen Stellung von Behinderten auf Java, in: Eberwein, H./Sasse, A. (Hrsg.): Behindert sein oder behindert werden. Interdisziplinäre Analysen zum Behinderungsbegriff, Hermann Luchterhand Verlag Neuwied, Kriftel, Berlin
- Elwan, A. (1999): Poverty and Disability. A Survey of the Literature. Social Protection Discussion Paper No. 9932, The World Bank, Washington

- Erdélyi, A./Schmidtke, H.-P./Sehrbrock, P. (Hrsg.) (2012): International vergleichende Heil- und Sonderpädagogik weltweit. Grundlagen – Migration – „Dritte Welt“ – Europa, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn
- European Commission (2004): Guidance Note on Disability and Development for European Union Delegations and Services, Brussels <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c100015-8d09-4e64-bd62-362e16206431> (Zugriff am 09.10.2022)
- Freyhoff, G. (1993): Behinderte Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit. Probleme – Ansätze – Perspektiven, in: Albrecht, F./Weigt, G. (Hrsg.): Behinderte Menschen am Rande der Gesellschaften, Frankfurt
- Guimbous, A.C. (1993): Behinderte in Kenia. Soziale und pädagogische Probleme einer großen Randgruppe, IKO-Verlag Frankfurt
- Hartwig, S. (Hrsg.) (2020): Behinderung. Kulturwissenschaftliches Handbuch, J.B. Metzler, Berlin, <https://doi.org/10.1007/978-3-476-05738-9>
- Helander, E. (1995): Disability as Incurable Illness: Health, Process and Personhood in Southern Somalia, in: Ingstad, B./Whyte, S.R. (Hrsg.): Disability and Culture, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, <https://doi.org/10.1525/9780520342194-006>
- Holzer, B./Vreede, A./Weigt, G. (Hrsg.) (1999): Disability in Different Cultures. Reflections on Local Concepts, Transcript Verlag, Bielefeld, <https://doi.org/10.1515/9783839400401>
- Honnibal, A./Spijkers, O. (2014): MDGs und SDGs. Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Zeitschrift Vereinte Nationen, (6), S. 251-256
- Inclusion International (2003): UN Millennium Goals do not address disability, London
- Ingstad, B./Whyte, S. (Hrsg.) (1995): Disability and Culture, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, <https://doi.org/10.1525/9780520342194>
- International Disability and Development Consortium (IDDC) (2012): CBR Guidelines as a Tool for Community Based Inclusive Development, <https://www.iddcconsortium.net/blog/librairie/cbr-guidelines-as-a-tool-for-community-based-inclusive-development/> (Zugriff am 03.08.2022)
- Kemler, H. (Hrsg.) (1988): Behinderung und Dritte Welt – Annäherung an das Zweifach Fremde, IKO-Verlag, Frankfurt
- Klauer, J./Mitter, W. (Hrsg.) (1987): Handbuch der Sonderpädagogik, Band 11, Vergleichende Sonderpädagogik, Berlin
- Köpfer, A./Powell, J.J.W./Zahnd, R. (Hrsg.) (2021): Handbuch Inklusion International. Globale, nationale und lokale Perspektiven auf Inklusive Bildung, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Toronto

- Krennerich, M. (2004): Menschenrechte und Entwicklungspolitik. Allgemeine Tendenzen und Sichtweisen, in: Bendel, Petra/ Fischer, Thomas (Hrsg.): Menschen- und Bürgerrechte: Ideengeschichte und Internationale Beziehungen, S. 153-167
- Kuper, H./Heydt, P. (2019): The Missing Billion. Access to Health Services for 1 Billion People with Disabilities, London
- Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (2022): Die Entstehung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin <https://www.berlin.de/lb/behi/un-konvention/grundlagen/entstehung-der-un-behindertenrechtskonvention/> (Zugriff am 23.10.2022)
- Lockwood, E./Bartha, O. (2019): Including the Furthest Left Behind: Disability Data and the 2030 Agenda for Sustainable Development, in: Zeitschrift Behinderung und internationale Entwicklung, (2/), S. 23-27
- Manocha, S. (1972): Malnutrition and Retarded Human Development, Springfield
- Mattioli, N. (2008): Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors, <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-PP03-08.pdf> (Zugriff am 14.01.2023)
- Mayring, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 12., überarbeitete Auflage, Beltz Verlag, Weinheim und Basel
- Mayring, P. (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung, 6. überarbeitete Auflage, Beltz Verlag, Weinheim und Basel
- Meiser, U./Albrecht, F. (Hrsg.) (1997): Krankheit, Behinderung und Kultur, IKO-Verlag, Frankfurt
- Müller-Mbwilo, A. (2008): Leben mit Behinderung in einem afrikanischen Land am Beispiel Tansanias – eine empirische Studie in der Stadt Mwanza
- Naami, A. (2018): Ethical Concerns Regarding Right of People Living with Disabilities in Ghana, in: Frimpong-Mansoh, Y.A./Atuire, C.A.: Bioethics in Africa, Vernon Press, Series in Philosophy, Wilmington
- Niehoff, U. (2020): Disability Studies and Capability Approach, in: Behindertenpädagogik, Vierteljahresschrift für Praxis, Forschung und Lehre, (4)
- Nohlen, D. (Hrsg.) (2000): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Vollständig überarbeitete Neuauflage, Reinbek bei Hamburg
- Nuscheler, F. (2006): Entwicklungspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- OECD (2020): The OECD-DAC policy marker on the inclusion and empowerment of persons with disabilities. Handbook for data reporters and users, DCD/DAC/STAT(2020)48
- Salvador Guillen, I. (1981): Situación de los Impedidos Físicos y Mentales en el Ecuador, Quito
- Schmidtke, H.-P. (2007): Kulturen der Behinderung – Lebenssituationen und Lebensrealitäten im (interkulturellen) Vergleich, in: Biewer, G./Luciak, M./

- Schwinge, M. (Hrsg.): *Begegnung und Differenz: Menschen – Länder – Kulturen. Beiträge zur Heil- und Sonderpädagogik*, Klinkhardt, Bad Heilbrunn, S. 196-203
- Schulze, M. (2010): Including Persons with Disabilities in the MDGs, in: *Zeitschrift Behinderung und internationale Entwicklung*, (1), S. 33-36
- Spektrum der Wissenschaft (2021): *Entwicklung*, <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/entwicklung/2068> (Zugriff am 16.01.2021).
- Spektrum der Wissenschaft (2022): *Mangelernährung*, <https://www.spektrum.de/lexikon/ernaehrung/mangelernaehrung/5615> (Zugriff am 15.10.2022)
- Statistisches Bundesamt (2021): *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2021*, o.O.
- Stein, M.A./Stein, P.J. (2013): Disability, development, and human rights: a mandate and framework for international financial institutions, in: *UCDL Rev.* 47, 1231-1278 [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/4/Articles/47-4\\_Stein.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/4/Articles/47-4_Stein.pdf) (Zugriff am 14.01.2023)
- The World Bank (2010): *Disability and International Cooperation and Development: A Review of Policies and Practices*, SP Discussion Paper No. 1003, <https://doi.org/10.1596/27711>
- The World Bank (2022): *Poverty*, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> (Zugriff am 01.08.2022)
- The World Bank (2022b): *Girl's Education*, <https://www.worldbank.org/en/topic/girlseducation> (Zugriff am 01.08.2022)
- UNESCO (2010): *EFA Global Monitoring Report. Reaching the Marginalized*, Paris <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186606> (Zugriff am 15.10.2022)
- UNESCO (2011): *Education Counts. Towards the Millennium Development Goals*, Paris <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190214> (Zugriff am 15.10.2022)
- UNICEF (1983): *Weil es jedes Kind nur einmal gibt*, Köln
- United Nations (1982): *World Programme of Action Concerning Disabled Persons*. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/world-programme-of-action-concerning-disabled-persons.html> (Zugriff am 08.01.2021)
- United Nations (1986): *Declaration on the Right to Development*, 41/128
- United Nations (1992): *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, A/CONF. 151/26/Rev.1 (Vol.1)*
- United Nations (1993): *Human rights and disabled persons*, by Leandro Despouy, New York
- United Nations (1994a): *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*, A/RES/48/96
- United Nations (1994b): *Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994, A/CONF.171/13/Rev.1*

- United Nations (1995a): Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995, A/CONF.166/9
- United Nations (1995b): Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995, A/CONF.177/20/Ref.1
- United Nations (2000a): We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century, Report of the Secretary-General, A/54/2000
- United Nations (2000b): United Nations Millennium Declaration, A/RES/55/2
- United Nations (2006): Some Facts about Persons with Disabilities. International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, S. 1
- United Nations Statistics Division (2008): Official list of MDG indicators, <https://unstats.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm> (Zugriff am 02.08.2022)
- United Nations (2011): Realizing the Millennium Development Goals for Persons with Disabilities towards 2015 and beyond, A/RES/65/186
- United Nations (2013): Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the realization of the Millennium Development Goals and other internationally agreed development goals for persons with disabilities: the way forward, a disability-inclusive development agenda towards 2015 and beyond, A/68/L.1
- United Nations (2015a): Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1
- United Nations (2015b): Concluding observations on the initial report of Germany. CRPD/C/DEU/CO/1
- United Nations (2016): Eliminating poverty and inequality for persons with disabilities, CRPD/CSP/2016/2
- United Nations (2019): Political declaration of the high-level meeting on universal health coverage, A/RES/74/2
- United Nations (2020a): Rights of persons with disabilities, A/75/186, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/188/61/PDF/N2018861.pdf?OpenElement> (Zugriff am 14.01.2023)
- United Nations (2020b): Report of the Secretary General: Disability Inclusion in the United Nations System, [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/10/un-dis\\_sg\\_report\\_2020\\_english.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/10/un-dis_sg_report_2020_english.pdf) (Zugriff am 14.01.2023)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2022a): Least Developed Countries (LDCs) <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> (Zugriff am 05.10.2022)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2022b): Disability and Employment <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/factsheet-on-persons-with-disabilities/disability-and-employment.html> (Zugriff am 09.10.2022)

- VENRO (2002): Entwicklung ohne Ausgrenzung: Menschen mit Behinderung als entwicklungspolitisches Querschnittsthema im Kontext der Menschenrechte. Dokumentation der internationalen Fachtagung am 8. Mai 2002 in Berlin, Bonn
- VENRO (2004): Entwicklung braucht Beteiligung. Wege zur gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn
- VENRO (2010): Gewusst wie – Menschen mit Behinderung in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen. Handbuch für inklusive Entwicklung, Bonn
- VENRO (2020): Der Reformprozess BMZ 2030. Wie ist die Neuaufstellung zu bewerten und welche möglichen Auswirkungen haben die geplanten Änderungen auf die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen (NROs)? Stellungnahme, Berlin [https://venro.org/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Publicationen/Stellungnahmen/VENRO\\_Stellungnahme\\_BMZ\\_2030.pdf](https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publicationen/Stellungnahmen/VENRO_Stellungnahme_BMZ_2030.pdf) (Zugriff am 29.07.2022)
- VENRO (2022a): Unsere Mitglieder <https://venro.org/mitglieder/unsere-mitglieder> (Zugriff am 09.10.2022)
- VENRO (2022b): BMZ im Rückwärtsgang. Das gescheiterte Projekt der Inklusionsstrategie. <http://blog.venro.org/bmz-im-rueckwaertsgang-das-gescheiterte-projekt-der-inklusionsstrategie/> (Zugriff am 13.03.2022).
- Vereinte Nationen (2000): Wir, die Völker. Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Bericht des Generalsekretärs, A/54/2000
- Washington Group on Disability Statistics (2022a): WG Short Set on Functioning (WG-SS), <https://www.washingtongroup-disability.com/question-sets/wg-short-set-on-functioning-wg-ss/> (Zugriff am 01.08.2022)
- Washington Group on Disability Statistics (2022b): WG/UNICEF Inclusive Education Module (IEM). <https://www.washingtongroup-disability.com/question-sets/wg-unicef-inclusive-education-module-iem/> (Zugriff am 10.10.2022)
- Weigt, G. (1988a): Probleme der institutionellen Rehabilitation in Entwicklungsländern – dargestellt am Beispiel von Ecuador, in: Kemler, Herbert (Hrsg.): Behinderung und Dritte Welt – Annäherung an das Zweifach Fremde, IKO-Verlag, Frankfurt, S. 141-156
- Weigt, G. (1988b): Mangelernährung und Behinderung – Probleme in der Dritten Welt, in: Zeitschrift für Heilpädagogik, 39 (4), S. 228-235
- Weigt, G. (1996): Mangelernährung und Behinderung in: Al Munaizel/M. (Hrsg.): Sonderpädagogik und Dritte Welt: Probleme und Perspektiven, Würzburg, S. 25-43
- Weigt, G. (1998): Menschen mit Behinderungen in der sog. Dritten Welt, in: Unter dem Einen Regenbogen – Menschen mit Behinderung in anderen Kulturen, Rundbrief Nr. 15 des Fachbereichs Gemeindenahe Behindertenarbeit im Pädagogisch-Theologischen Institut der Ev. Kirche im Rheinland, Bonn, S. 3-6
- Weigt, G. (2009): Inklusion von Menschen mit Behinderung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Bürli, A./Strasser, U./Stein, A. (Hrsg.): Integration/Inklusion

- sion aus internationaler Sicht, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn, S. 302-313
- Weigt, G. (2010): Behinderung neu denken. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe inklusiv gestalten, in: Zeitschrift: Behinderung und internationale Entwicklung, (3), S. 4-9
- Weigt, G. (2011): Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Johannes Eurich/Andreas Lob-Hüdepohl (Hrsg.): Inklusive Kirche, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, S. 254-261
- Weigt, G. (2015): Inklusive Strategien und internationale Zusammenarbeit, in: Theresia Degener/Elke Diehl (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, S. 365-376
- Weigt, G. (2017): Die Agenda 2030: Rückenwind für Inklusion, in: Zeitschrift für Inklusion. Gemeinsam Leben, 25 (4), S. 232-240
- WHO/The World Bank (2011): World Report on Disability, Malta
- WHO (2017a): Rehabilitation in health systems, Geneva. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254506/9789241549974-eng.pdf?sequence=8&isAllowed=y> (Zugriff am 09.10.2022)
- WHO (2017b): Community-Based Rehabilitation, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/279966/WPR-2017-DNH-005-factsheet-03-cbr-eng.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (Zugriff am 03.08.2022)
- WHO (2021): Rehabilitation, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/rehabilitation> (Zugriff am 11.04.2021)
- WHO (2022): Vitamin A deficiency, <https://www.who.int/data/nutrition/nlis/info/vitamin-a-deficiency> (Zugriff am 16.10.2022)
- Wilson, J. (1987): Vaccines versus disability, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/52876/WH-1987-Jan-Feb-p14-15-eng.pdf> (Zugriff am 15.10.2022)
- World Bank (2019): Half of the world's poor live in just 5 countries, World Bank Blogs <https://blogs.worldbank.org/opendata/half-world-s-poor-live-just-5-countries> (Zugriff am 03.10.2022)
- World Network of Users and Survivors of Psychiatry/International Disability Alliance (2012): Submission to the Subcommittee on Prevention of Torture for Thematic Discussion on Mental Health and Places of Deprivation of Liberty, 22-23 February 2012 <http://chrusp.org/home/abolition-of-forced-psychiatry> (Zugriff am 09.10.2022)
- Zahnd, R. (2017): Behinderung und sozialer Wandel. Eine Fallstudie am Beispiel der Weltbank, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn