



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Handreichung

Disability Mainstreaming in der saarländischen Verwaltung

Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und
Empfehlungen

April 2024

Inhalt

1	Einführung.....	4
1.1	Staatliche Verpflichtung zum Disability Mainstreaming	5
1.1.1	Aus der UN-BRK als Teil der nationalen Rechtsordnung	5
1.1.2	Aus dem Recht der Europäischen Union	8
1.2	Inhalt und Anwendung von Disability Mainstreaming	8
1.3	Parallelen zum Gender Mainstreaming	9
1.3.1	Gender Mainstreaming auf internationaler, Unions- und Bundesebene	10
1.3.2	Gender Mainstreaming auf Landesebene	11
1.3.3	Gender Mainstreaming im Saarland	12
2	Überlegungen zur Einführung eines Disability Mainstreamings	13
2.1	Einige bestehende Ansätze	13
2.2	Wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung von Disability Mainstreaming	14
2.2.1	Handlungswille	14
2.2.2	Konsequenz in den Durchsetzungsmechanismen	14
2.2.3	Berücksichtigung von Intersektionalität	15
2.2.4	Effizienz	15
2.2.5	Zweigleisiges Vorgehen	16
2.2.6	Politik auf mehreren Ebenen	17
2.3	Unterschiedliche Handlungsbereiche für Disability Mainstreaming	17
2.3.1	Bewusstseinsbildung: Voraussetzung und Kernelement von Disability Mainstreaming	17
2.3.2	Strukturen: Verbindliche Mechanismen	18
2.3.3	Personelle Ressourcen: Qualität über Quantität	19
2.3.4	Implementierung: Disability Mainstreaming als Komponente in den Arbeitsabläufen	19
2.4	Hindernisse in der Umsetzung von Disability Mainstreaming	20
3	Analyse: Disability Mainstreaming in der saarländischen Ministerialverwaltung.....	21
3.1	Methodik / Vorgehensweise	21
3.2	Schwerpunktthemen in den Interviews	21
3.2.1	Arbeitgeber*innenperspektive	21
3.2.2	Barrierefreiheit	22
3.2.3	„Versäulung“ der Politik	22
3.2.4	Einzelfalllösungen	22
3.2.5	Finanzen	23
3.2.6	Personelle Ressourcen	24
3.2.7	Fehlendes Bewusstsein und öffentliche Wahrnehmung	24
3.2.8	Fehlende Gestaltungsmechanismen	25

3.2.9	Kurze Wege	25
3.3	Bewertung im Lichte der UN-BRK	25
3.3.1	Bewusstsein	26
3.3.2	Strukturen	26
3.3.3	Personelle Ressourcen	28
3.3.4	Gute Beispiele & Verbesserungsvorschläge	28
3.3.5	Ergebnis	29
4	Empfehlungen für die Umsetzung von Disability Mainstreaming im Saarland	29
<hr/>		
4.1	Bewusstsein schaffen	30
4.2	Strukturen etablieren	31
4.2.1	Rechtsgrundlagen überarbeiten	31
4.2.2	Verantwortlichkeiten schaffen	33
4.2.3	Partizipation ermöglichen	33
4.2.4	Zusammenarbeiten	35
4.2.5	Unabhängigkeit wahren	35
4.2.6	Prüfraster für Maßnahmen entwickeln	35
4.2.7	In der Haushaltsplanung berücksichtigen	35
4.3	Personelle Ressourcen ausbilden	36
4.4	Disability Mainstreaming in die Arbeitsabläufe aufnehmen	36
5	Fazit	37
6	Dokumentenverzeichnis	38
7	Literaturverzeichnis	42

1 Einführung

Die Stärke einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft bemisst sich daran, wie gut ihre Minderheiten geschützt sind, denn die Mehrheit entscheidet über die Politik und darüber, welche Rechte und Möglichkeiten die Minderheiten haben. Ihre Stärke muss eine Gesellschaft insbesondere in Krisen beweisen, und zwar dadurch, dass diese Minderheiten nicht übersehen werden, wenn es um die Bewältigung der Krisen geht. Die Krisen der letzten Jahre, die Covid 19-Pandemie, die Flutkatastrophen, der russische Angriffskrieg haben dies vehement in Erinnerung gerufen und die Gruppe der Menschen mit Behinderungen ist eine dieser Minderheiten, die bei den staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisen übersehen worden sind.¹ Dabei sind Krisen nur der sprichwörtliche Gipfel des Eisbergs, denn in den wenigsten politischen Maßnahmen, die nicht „Behinderung“ im Titel tragen, werden Menschen mit Behinderungen mitgedacht: Infrastrukturprojekte im ÖPNV sind meist Projekte für die Mehrheit, für die z.B. die Bahnsteighöhe keine Barriere darstellt. (Politische) Informationen sind nur schwer zugänglich, wenn Lesen aufgrund von Barrieren unmöglich gemacht wird. Ein Beispiel ist hier die Covid 19-Pandemie, in der die tagesaktuellen Lageinformationen in den ersten kritischen Monaten nur selten in Deutscher Gebärdensprache verfügbar waren. Mitarbeiter*innen staatlicher Stellen, z.B. der Polizei, sind meist nicht geschult im Umgang mit Menschen, die von Behinderungen verschiedener Art betroffen sind, und eskalieren Situationen, die durch Sensibilisierungskurse hätten vermieden werden können.² Behinderung spielt in allen Lebens- und damit Politikbereichen eine Rolle, ob Finanzen, Umwelt, Klima oder Katastrophenschutz.

Die Menschenrechte der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) decken darum alle Lebensbereiche ab und zutreffend heißt es darum im Regierungsprogramm der saarländischen Landesregierung unter Ziff. 4.9: „Inklusion ist eine Querschnittsaufgabe für alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens und fordert unsere Gesellschaft insgesamt.“ Aber auch 15 Jahre nach der Ratifikation der UN-BRK werden Menschen mit Behinderungen in den meisten politischen Entscheidungen nicht berücksichtigt.³

In einer Gegenwart, in der sich die Staaten zu den Menschenrechten als gemeinsame Idee bekennen, und ein Dreivierteljahrhundert nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, ist es an der Zeit, diesen Ungleichbehandlungen mit effizienten, inklusiven und nachhaltigen „Governance-Lösungen zu begegnen, um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen auch langfristig die gewünschten Ergebnisse erzielen“⁴. Es ist nachhaltig und effizient daran zu arbeiten, dass Menschen mit Behinderungen in der Bundesrepublik Deutschland mit vollem Recht und gleichgestellt teilhaben können. Eine dieser modernen Governance-Methoden ist Disability Mainstreaming, worunter der Grundsatz zu verstehen ist, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in jedem politischen Handeln zu berücksichtigen.⁵ Denn jede politische Entscheidung ist eine Entscheidung, die eine Wirkung für die

¹ Vgl. DIMR (2021a), S. 1; ZEIT ONLINE (11.07.2023).

² Siehe für den Kontext psychischer Erkrankungen etwa Wittmann / Staller / Koerner (2022), S. 417, 420; siehe außerdem ABiD (2024).

³ Die Menschenrechtssituation für Menschen mit Behinderungen ist gerade erst von der Menschenrechtskommissarin des Europarats bemängelt worden, siehe CoE, Commissioner for Human Rights (2024b), Ziff. 19-32, 53-58, 77, insbes. 53.

⁴ Schiller / Hellmann / Pieper (2022), S. 4.

⁵ Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 21.

Bevölkerung hat und damit auf Menschen mit Behinderungen. Ein Beispiel: Wenn ein Ministerium Stellen ausschreibt und die Ausschreibungen nicht in Brailleschrift oder Leichter Sprache wahrnehmbar sind, werden Bevölkerungsgruppen praktisch von der Möglichkeit der Bewerbung ausgeschlossen, obwohl internationales Recht, das EU-Recht und auch das nationale Recht in Verfassung und Gesetz ihnen die gleichberechtigte Teilhabe garantieren.

Disability Mainstreaming ist bei richtiger Ausgestaltung ein effizientes Werkzeug, mit dem ressourcensparend gute und nachhaltige Lösungen gefunden werden können. Zwar sind Inklusion und Teilhabe schon aufgrund der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 S. 1 iVm Art. 3 Abs. 3 GG ein Selbstzweck, das bedeutet aber nicht, dass sie nicht gleichzeitig auch Lösungen für weitere Probleme sein können. So kann ein konsequentes Disability Mainstreaming beispielsweise einen Beitrag dazu leisten, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

In erster Linie ist Disability Mainstreaming aber ein sehr wirksames Mittel zur Verwirklichung der Menschenrechte. Es ist darum in der UN-BRK verankert und der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wirkt nachdrücklich auf seine Umsetzung hin.⁶ Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt die Umsetzung⁷ und die Bundesregierung sowie einige Landesregierungen haben ihre Handlungspflicht erkannt (siehe 2.1). Allerdings bleibt es bisher weitgehend bei programmatischen Vorgaben und es fehlt eine Handlungsorientierung. Diese Lücke zu schließen, ist Zweck dieser Handreichung.

Für die von Behinderung betroffenen Saarländer*innen, deren Anteil an der saarländischen Gesamtbevölkerung mindestens ein Fünftel beträgt,⁸ bedeutet Disability Mainstreaming einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zur Gleichstellung und damit zur Verwirklichung ihrer Menschenrechte, zu deren Garantie sich der Staat verpflichtet hat. Für die saarländische Politik bedeutet Disability Mainstreaming die Möglichkeit, ihre Rolle zu verändern, von der zur nachträglichen Korrektur gezwungenen Regierung hin zur nachhaltig vorsorgenden Regierung, deren Lösungen beständig sind. Um es in den Worten eines von uns interviewten saarländischen Politikers zu formulieren, geht es darum, heute barrierefrei zu bauen, damit später kein Umbau notwendig wird, denn ein solcher wäre teurer und ressourcenintensiver, als von vornherein nachhaltig zu planen.

1.1 Staatliche Verpflichtung zum Disability Mainstreaming

1.1.1 Aus der UN-BRK als Teil der nationalen Rechtsordnung

Mit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention ist auch Disability Mainstreaming eine ausdrückliche Verpflichtung für alle deutschen öffentlichen Stellen geworden. Weil es Kern dieser Verpflichtung ist, die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in *allen Bereichen*, bei *allen Vorhaben*, auf *allen Ebenen* zu berücksichtigen, ist hier zu betonen, dass die Verpflichtung Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen bindet.⁹

⁶ UN, CRPD (2023), Ziff. 8(a).

⁷ DIMR (2021b), S. 3.

⁸ 6. Landesplan zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen, S. 145.

⁹ Ausdrücklich zum Ausdruck gebracht vom UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen: UN, CRPD (2015), Ziff. 6, 8(b); UN, CRPD (2023), Ziff. 8(a), 26(b), 76 *et passim*.

Die UN-BRK nennt die Verpflichtung zum Disability Mainstreaming insbesondere in Artikel 4, in dem die allgemeinen Verpflichtungen für „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte“ für Menschen mit Behinderungen aufgeführt sind. Demnach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, **„den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (Art. 4 Abs. 1 lit. c) UN-BRK)**. Darüber hinaus wird in der Präambel unter Buchstabe g) hervorgehoben, dass Disability Mainstreaming ein fester Bestandteil der einschlägigen Strategien zur nachhaltigen Entwicklung sein soll. Zudem ist Art. 8 UN-BRK in diesem Kontext zu berücksichtigen, der die Staaten verpflichtet, ein menschenrechtskonformes Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen in der gesamten Gesellschaft zu fördern.

Das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung

Art. 1 Abs. 2 der UN-BRK definiert wie folgt: *„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.“*¹⁰

Es entspricht demnach dem Verständnis der UN-BRK, Behinderung als einen sozialen Prozess zu verstehen. Behinderung ist demnach keine Eigenschaft, die eine Person ausmacht, sondern Behinderung entsteht erst dadurch, dass Menschen auf Barrieren treffen. Menschen *werden* also durch ihre Umwelt behindert oder sind von Behinderung betroffen und dadurch an der gleichberechtigten Teilhabe gehindert. Es ist eine Entscheidung, ob eine Treppe gebaut wird oder eine rollstuhlgerechte Rampe. Eine der beiden Entscheidungsalternativen errichtet eine Barriere und wirkt somit behindernd.

Auch der UN-Fachausschuss hebt in seinen Allgemeinen Bemerkungen die Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Disability Mainstreaming hervor und betont die enge Verbindung mit der Ermöglichung von Partizipation und Bewusstseinsbildung.¹¹ Dabei weist er auf die Verpflichtung aus Artikel 4 hin, Menschen mit Behinderungen in *alle* sie *direkt oder indirekt betreffenden* politischen Prozesse *aktiv* einzubeziehen. Möglichst sollten Selbstvertreter*innen frühzeitig und verpflichtend in allen Gesetzgebungsverfahren konsultiert werden, unabhängig davon, ob Menschen mit Behinderungen adressiert seien oder nicht.¹² „[D]as Thema Behinderung durch inklusive Maßnahmen in alle Politikbereiche einfließen zu lassen (Mainstreaming)“ ermögliche es sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen überhaupt als gleichberechtigt *wahrgenommen* würden. Des Weiteren könnten auf diese Weise das Wissen und die Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen in der Erarbeitung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und anderen Maßnahmen Berücksichtigung finden.

¹⁰ Die rechtlich verbindliche englische Fassung lautet: *„Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.“*

¹¹ UN, CRPD (2018a), Ziff. 14; UN, CRPD (2018a), Ziff. 38; bezogen auf Frauen und Mädchen mit Behinderung siehe UN, CRPD (2016a), Ziff. 27 – mit Bezug zum „Twin-track“ Ansatz; bezogen auf die Zuweisung von Mitteln zur Umsetzung von Artikel 19 UN-BRK siehe UN, CRPD (2017), Ziff. 15(j). Siehe außerdem UN, CRPD (2018b), Ziff. 87; UN, CRPD (2014b), Ziff. 29.

¹² UN, CRPD (2018b), Ziff.15.

Das sei bei Entscheidungen über den Staatshaushalt ebenso relevant wie in Verfahren über behinderungsspezifische Gesetze.¹³

UN-Fachausschuss und seine Allgemeinen Bemerkungen

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überwacht die Umsetzung der Konvention in allen Vertragsstaaten der UN-BRK. Ihm gehören 18 Expert*innen an. In seinen Allgemeinen Bemerkungen äußert sich der UN-Fachausschuss zu Themen aus der UN-BRK mit besonderer Bedeutung und Tragweite. Er erläutert, wie die einzelnen Rechte und vertraglichen Vereinbarungen zu interpretieren sind, und macht Vorgaben dazu, wie die Vertragsstaaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK nachkommen können. Die Allgemeinen Bemerkungen sind fortlaufend nummeriert und widmen sich jeweils einem inhaltlichen Schwerpunkt.¹⁴

Die Verpflichtung zum Disability Mainstreaming hat schließlich durch die zweite Staatenprüfung Deutschlands im Jahr 2023 noch einmal eine besondere Dringlichkeit erhalten. So hat der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zur zweiten Staatenprüfung das fehlende Verantwortungsbewusstsein für das Thema Behinderung in allen Politikbereichen und den Mangel an systematischer Einbindung inklusiver Maßnahmen in alle Politikbereiche, die Gesellschaft und das Recht (Disability Mainstreaming) bemängelt.¹⁵ Der UN-Fachausschuss empfiehlt die Entwicklung von Strategien, um dafür zu sorgen, dass Behinderung als ein Querschnittsthema in allen Politikbereichen, der Gesellschaft und im Recht Anerkennung findet.¹⁶ Darüber hinaus weist der Ausschuss ausdrücklich auf die Pflicht der Staaten hin, sowohl in der Gesellschaft im Allgemeinen als auch in allen öffentlichen Stellen und den Medien auf ein menschenrechtliches Verständnis von Behinderung hinzuwirken, um Stereotype, Vorurteile und schädliche Praktiken zu bekämpfen.¹⁷ Außerdem werden u.a. eine systematische Überprüfung der geltenden Gesetze, ein institutionalisierter Einbezug und eine Stärkung der Selbstvertreter*innen sowie eine verbesserte Koordination der Bundesländer bei ihren Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK empfohlen.¹⁸ Disability Mainstreaming wird entsprechend als eine der grundlegendsten Empfehlungen des Ausschusses angesehen.¹⁹ Bereits im Rahmen der ersten Staatenprüfung Deutschlands 2015 hatte der Ausschuss nahegelegt, sicherzustellen, „dass alle zukünftigen Rechtsvorschriften und Politikkonzepte mit dem Übereinkommen in Einklang“ stehen.²⁰ Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat darum in der Vergangenheit bereits auf die Dringlichkeit eines konsequenten Disability Mainstreamings hingewiesen und zur Umsetzung auf Bundesebene die thematische Verortung des Mainstreamings im Kanzleramt

¹³ UN, CRPD (2018b), Ziff. 14 u.18, 94 r).

¹⁴ Liste der bisher erschienenen Allgemeinen Bemerkungen: UN, CRPD (2014a); UN, CRPD (2014b); UN, CRPD (2016a); UN, CRPD (2016b); UN, CRPD (2017); UN, CRPD (2018a); UN, CRPD (2018b); UN, CRPD (2022a).

¹⁵ UN, CRPD (2023), Ziff. 7: „*The Committee is concerned about: (a) The lack of recognition, across all government portfolio areas, of disability as a responsibility of all government entities, and the lack of mainstreaming of disability-inclusive measures in all areas of government, society and law [...].*“

¹⁶ UN, CRPD (2023), Ziff. 8(a). Zudem wird eine stärkere Berücksichtigung in der Forschung im Kontext von Armut empfohlen, Ziff. 64(a).

¹⁷ UN, CRPD (2023), Ziff. 18.

¹⁸ UN, CRPD (2023), Ziff. 8(b-f). Zu praktischen Hinweisen zur Normenprüfung siehe DIMR (2024a), S. 13-15, 29-31.

¹⁹ Welke (2023a), S. 140; Welke (2023b), S. 151.

²⁰ UN, CRPD (2015), Ziff. 12(b).

empfohlen.²¹ Die Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenprüfverfahren sind dabei als zueinander komplementär zu verstehen und ersetzen einander nicht.²²

1.1.2 Aus dem Recht der Europäischen Union

Neben der Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet auch das Recht der Europäischen Union zur Einhaltung der UN-BRK.²³ Die Europäische Union ist Vertragspartei der UN-BRK, und gemäß Art. 216 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die UN-BRK damit Teil des Unionsrechts, also von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Unionsrecht unbedingt zu beachten. Ein Verstoß hingegen würde zugleich einen Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) bedeuten und könnte ein Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen.²⁴ Unmittelbar einklagbar ist darüber hinaus Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), der Diskriminierungen aufgrund von Behinderung verbietet und der seinerseits im Lichte der UN-BRK auszulegen ist.²⁵ Dabei darf gemäß Art. 53 GRCh eine Auslegung von Art. 21 Abs. 1 GRCh keinesfalls das Schutzniveau der UN-BRK unterschreiten.

1.2 Inhalt und Anwendung von Disability Mainstreaming

Disability Mainstreaming bedeutet, Menschen mit Behinderungen konsequent in allen politischen Prozessen zu berücksichtigen.²⁶ Konkreter gefasst geht es darum, bei jeder Entscheidung in Gesetzgebung, Regierung, Rechtsprechung und Verwaltung bereits möglichst frühzeitig in der Erarbeitung (Problemdefinition, Agenda-Setting²⁷) zu klären, welche Auswirkungen diese auf Menschen mit Behinderungen haben und wie Menschen mit Behinderungen einbezogen werden können. Zu betonen ist, dass Menschen mit Behinderungen nicht nur dann einbezogen werden müssen, wenn es explizit um das Thema Behinderung geht. Vielmehr müssen die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Themenbereichen auf der Suche nach guten Lösungen eingeplant werden.²⁸ Die zugrundeliegende Idee ist: Durch Disability Mainstreaming wird Behinderung als übergreifendes („cross-cutting“) Thema wahrgenommen und dadurch eine Politik möglich, die Lösungen für alle Menschen anbieten kann.²⁹

Dabei ist hervorzuheben, dass es auch um einen Einbezug in bereits bestehende und laufende Rahmenplanungen und Prozesse gehen muss und Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht nur neben den bereits bestehenden und geplanten Maßnahmen neu geschaffen werden.³⁰ Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollten beispielsweise jetzt in der Arbeitsmarktreform, der Verkehrsplanung oder der Strukturreform im Gesundheitswesen mitgedacht und eingeplant sein, anstatt im Anschluss an die erfolgten Reformen überlegt werden, wie Menschen mit Behinderungen von den

²¹ DIMR (2021b), S. 3.

²² Ersichtlich etwa auch anhand der Formulierung in UN, CRPD (2023), Ziff. 6: „*Recalling its previous recommendation*“ u. Ziff. 8(b): „*as recommended by the Committee in its previous recommendation [...]*“.

²³ Siehe hierzu ausführlich DIMR (2024b), S. 12-14.

²⁴ Vgl. Jarass (2021), Einl. Rn. 73; EuGH (2008).

²⁵ EuGH (2014), Rn. 45 ff.; Jarass (2021), Art. 21 Rn. 3f.; Denecke / Franzen / Gallner / Oetker (2022), Rn. 20.

²⁶ Skarstad / Stein (2018), S. 5; Ziegler (2014), S. 28.

²⁷ Zu den Phasen des Policy Cycle siehe Blum / Schubert (2009), S. 101-140.

²⁸ Della Fina / Della Fina / Cera / Palmisiano (2017), S. 144-145; Broderick / Bantekas / Stein / Anastasiou (2018), S. 121-121.

²⁹ Vgl. Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 18; siehe auch DIMR (2023a); DIMR (2021b), S. 3.

³⁰ Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 17.

bereits erzielten Resultaten ebenfalls profitieren könnten. Beim Disability Mainstreaming liegt das Augenmerk darauf, dass gegenwärtige Maßnahmen Zukunft haben.

Das bedeutet auch, dass Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK, wie sie auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene erarbeitet worden sind, zwar einen wichtigen Beitrag zum Disability Mainstreaming und zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen leisten, aber die Verpflichtung zum Disability Mainstreaming nicht erfüllen können (siehe dazu auch 2.2.5 „Twin-Track“ Ansatz). In die Aktionspläne werden zumeist Maßnahmen aufgenommen, in denen Menschen mit Behinderungen bereits im Fokus sind. Für das Disability Mainstreaming ist es aber vor allem von Bedeutung für Maßnahmen, die nicht von vornherein mit der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Zusammenhang gebracht werden, zu hinterfragen, ob und welche potenziellen Auswirkungen diese auf Menschen mit Behinderungen haben oder wie Menschen mit Behinderungen ebenfalls davon profitieren könnten.

Inklusion im Sinne der UN-BRK

Disability Mainstreaming sorgt für Inklusion und Inklusion ist nach der UN-BRK weit zu verstehen, als eine Gesellschaft, in der alle Menschen gleichberechtigt teilhaben können und respektiert werden.³¹ Der UN-Fachausschuss formuliert dazu: „Selbstbestimmt Leben und Inklusion in die Gemeinschaft ist ein grundlegendes Konzept menschlicher Lebensweisen überall auf der Welt und wird auf den Kontext von Behinderung angewendet.“³² Und an anderer Stelle: „Das Anliegen von Inklusion besteht darin, *Gemeinschaften, Systeme und Strukturen für die Bekämpfung von Diskriminierung, einschließlich schädlicher Stereotype, zu befähigen, Vielfalt anzuerkennen, Teilhabe zu fördern* und Lern- und Teilhabebarrrieren **für alle** zu überwinden, indem der Schwerpunkt auf das Wohl und den Erfolg von Lernenden mit Behinderungen gelegt wird.“³³ sowie: „Der Ausschuss betont, wie wichtig es ist, die Unterschiede zwischen Exklusion, Segregation, Integration und Inklusion anzuerkennen. [...] Inklusion beinhaltet den Prozess einer systemischen Reform, die einen Wandel und Veränderungen in Bezug auf den Inhalt, die Lehrmethoden, Ansätze, Strukturen und Strategien im Bildungsbereich verkörpert, um Barrieren mit dem Ziel zu überwinden, **allen Lernenden** einer entsprechenden Altersgruppe eine auf Chancengleichheit und Teilhabe beruhende Lernerfahrung und Umgebung zuteilwerden zu lassen, die ihren Möglichkeiten und Vorlieben am besten entspricht.“³⁴ Es wird an dieser Stelle deutlich, dass ein konsequentes Disability Mainstreaming somit zum Abbau von Ungleichheit in der Gesellschaft insgesamt beiträgt und auch die Gleichstellung weiterer marginalisierter Gruppen profitiert.

1.3 Parallelen zum Gender Mainstreaming

Disability Mainstreaming wird häufig in Analogie zum Gender Mainstreaming dargestellt, da der Begriff des Mainstreamings maßgeblich für die Gleichstellung der Geschlechter entwickelt wurde.³⁵ Für das Gender Mainstreaming sind über die letzten Jahrzehnte bereits diverse Strukturen etabliert worden. Diese Strukturen finden sich

³¹ Vgl. dazu auch UN, CRPD (2018a), Ziff. 11: „Inclusive Equality“; Sprengseis (2021), S. 374.

³² UN, CRPD (2017), Ziff. 8.

³³ UN, CRPD (2016b), Ziff. 9.

³⁴ UN, CRPD (2016b), Ziff. 11.

³⁵ Siehe Skarstad / Stein (2018), S. 5; Ziegler (2014), S. 28.

auf allen politischen Ebenen von der internationalen über die europäische bis zur nationalen Ebene in Deutschland. Auch in einigen Bundesländern sind bereits beispielsweise Gender Budgeting Ansätze umgesetzt worden, so etwa in Berlin.³⁶ Für ein effizientes Disability Mainstreaming ergibt es darum grundsätzlich Sinn, aus den Erfolgen und Misserfolgen im Bereich des Gender Mainstreamings zu lernen.

1.3.1 Gender Mainstreaming auf internationaler, Unions- und Bundesebene

Auf internationaler Ebene ist Gender Mainstreaming insbesondere durch die UN-Weltfrauenkonferenzen Teil der Strategie der Vereinten Nationen geworden und wird heute auch als ein Element der *Sustainable Development Goals* (SDGs) angesehen.³⁷ Auf der vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking sind dafür strategische Ziele formuliert worden, von denen eines (H.2.) Gender Mainstreaming ganz konkret definiert und so eine Messung der Fortschritte in der Umsetzung ermöglicht.³⁸

Auf der Ebene der Europäischen Union ist Gender Mainstreaming u.a. in Artikel 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) primärrechtlich verankert und ist bei allen Tätigkeiten der EU zu berücksichtigen.³⁹ Zudem ist Gender Mainstreaming eine der EU-Strategien für Gleichstellung geworden und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (*European Institute for Gender Equality*, EIGE) mit dem Monitoring des Gender Mainstreamings in den Mitgliedstaaten der EU betraut worden.⁴⁰ Basierend auf den strategischen Zielen, die auf der Weltfrauenkonferenz von Peking unter anderem zum Gender Mainstreaming formuliert wurden, nutzt das EIGE vier Indikatoren, mithilfe derer der Fortschritt in Gleichstellungsfragen gemessen wird.⁴¹

Der erste Indikator fragt nach der **institutionellen Verankerung der Gleichstellungspolitik** und richtet den Blick auf die Schaffung und Stärkung nationaler Mechanismen und Einrichtungen. Hier kommt es insbesondere darauf an, ob die Zuständigkeit für die Gleichstellungspolitik auf einer möglichst hohen Ebene in der Regierung, etwa auf Ministerebene, angesiedelt ist. Daneben soll auf politisch höchstmöglicher Ebene ein Mechanismus eingerichtet sein, der mit einem klaren Mandat, ausreichenden Ressourcen und tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten ausgestattet ist.

Der zweite Indikator betrifft die **personellen Ressourcen**, die ein Mitgliedstaat für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter aufwendet. Dieser Indikator bezieht sich auf das Personal, das in der staatlichen Gleichstellungsstelle sowie auch in der unabhängigen Stelle für die Förderung der Gleichberechtigung eingesetzt wird. Ausschlaggebend sind die tatsächlich für die Gleichstellung zur Verfügung stehenden Stellenprozente.

Der dritte Indikator adressiert ausdrücklich das Gender Mainstreaming. Hier wird erhoben, ob es **etablierte Strukturen** gibt, um die Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf Frauen und Männer abzuschätzen und negative Auswirkungen,

³⁶ Siehe zum Gender Budgeting Ansatz in Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2024).

³⁷ UN, General Assembly (2015), Ziff. 20; UN, Sustainable Development Group (2019).

³⁸ UN, Fourth World Conference on Women (1996), Annex II, Ch. H, Ziff. 196-209, esp. 204.

³⁹ Vgl. EU, Europäisches Parlament (2024), S. 1; vgl. auch BMFSFJ (2021b).

⁴⁰ Für mehr Informationen, auch zu *good practice* siehe EU, EIGE (2024a).

⁴¹ Die Faktoren sind hier abrufbar: EU, EIGE (2024b).

insbesondere Diskriminierungen von Frauen, zu vermeiden. Dabei geht es sowohl um die Überprüfung bereits erlassener Maßnahmen als auch die Implementierung von Mechanismen in politische Entscheidungsprozesse. Besonders hervorzuheben ist die Frage, ob entweder alle Ministerien eine Struktur auf höchster Ebene im Ministerium eingerichtet haben, die das Thema Gleichstellung der Geschlechter in den Entscheidungsprozess einbringen kann, oder ob es entsprechende ressortübergreifende Arbeitsgruppen gibt.

Der vierte Indikator zielt auf die **Verbesserung der Forschungslage** zu Gleichstellungsfragen. Unter anderem geht es hier darum, die Datenlage bezüglich der Teilhabe von Frauen und Männern zu verbessern.

Folgt man der Analyse des EIGE, zeichnet sich für die Situation in Deutschland ein durchwachsendes Bild.⁴² Zwar liegt die Gesamtbewertung knapp über dem EU-Durchschnitt, allerdings wird nicht einmal die Hälfte der Zielvorgabe erreicht.

Auf nationaler Ebene ist Gender Mainstreaming im Jahr 2000 als ein Leitprinzip in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verankert worden. Dort heißt es: „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender-Mainstreaming)“ (§ 2 GGO).⁴³

Institutionell ist auf Bundesebene die Abteilung Gleichstellung des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet worden. Zudem besteht die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als unabhängige Anlaufstelle. Gender Mainstreaming hat darüber hinaus Einzug in die *ressortübergreifende* Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung gehalten. Beachtenswert ist hier, dass die Verantwortung für die konsequente Umsetzung nicht nur in einem Ressort verortet wird, sondern mehrere Ministerien die Umsetzung von Gender Mainstreaming im eigenen Ressort verfolgen.⁴⁴ Eine der in der Strategie geplanten Maßnahmen war die Gründung der Bundesstiftung Gleichstellung, die u.a. Gender Mainstreaming auf Bundesebene als Aufgabe wahrnimmt. Umgesetzt sind bisher aber nicht alle vorgesehenen Maßnahmen. Insbesondere steht etwa die Einrichtung einer Stelle zur Beratung aller Ressorts zu Gender Mainstreaming bei Gesetzesfolgenabschätzung und Planung von Fördermaßnahmen noch aus.⁴⁵

Für ein Disability Mainstreaming im Saarland sind insbesondere die Verankerung des Mainstreamings in der Gemeinsamen Geschäftsordnung und die Aufnahme in die *ressortübergreifende* Gleichstellungsstrategie nachahmenswert (dazu unten 4.2.1).

1.3.2 Gender Mainstreaming auf Landesebene

In den Bundesländern wird die Gleichstellung der Geschlechter in den jeweiligen Gleichstellungsgesetzen adressiert, für das Saarland im Landesgleichstellungsgesetz (LGG). Selten wird in den Landesgesetzen zur Gleichstellung der Geschlechter das

⁴² EU, EIGE (2022). Die Analysen mit visueller Darstellung zu den einzelnen Indikatoren können hier abgerufen werden: EU, EIGE (2024c-f).

⁴³ Zur Fassung vom 1. September 2000: GMBI. 2000 Nr. 28, S. 526.

⁴⁴ BMFSFJ (2020), S. 70, 113, 114, 116 *et passim*. Die aktuelle BReg strebt eine Weiterentwicklung dieser Strategie an, siehe SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), S. 114.

⁴⁵ BMFSFJ (2021a), S. 47.

Konzept des Gender Mainstreamings aufgegriffen und, falls Bezug darauf genommen wird, ist es meist auf die Beschäftigung von Frauen und Männern bezogen.⁴⁶ Ähnliches gilt für die Rolle der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, die laut Landesgleichstellungsgesetzen in allen größeren Dienststellen einzurichten sind. Sie sind nach allen Landesgleichstellungsgesetzen bei allen personellen, sozialen und organisatorischen Maßnahmen zu beteiligen.⁴⁷ Nur selten ist gesetzlich geregelt, dass eine Beteiligung in allen Fachfragen, die Gleichstellungsfragen berühren (können), stattfinden muss.⁴⁸ Eine Beteiligung in *allen* Fachfragen, wie es für die die Gleichstellung der Geschlechter eigentlich notwendig wäre, findet nicht statt.

So ist in der Übertragung des Engagements für die Gleichstellung der Geschlechter von der Bundes- auf die Landesebene das Gender Mainstreaming nicht mit aufgenommen worden. Das heißt auf der Landesebene fasst der Rechtsrahmen die Gleichstellung der Geschlechter im Wesentlichen als die Angleichung einer Repräsentanz von Frauen und Männern in der öffentlichen Verwaltung in den Bundesländern.

1.3.3 Gender Mainstreaming im Saarland

Das Ziel des LGG im Saarland ist die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und die Beseitigung bestehender Nachteile [...] durch die Gewährleistung gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu öffentlichen Ämtern, den Abbau bestehender Unterrepräsentanzen von Frauen auf allen Funktions- und Einkommensebenen sowie die Vermeidung von Nachteilen durch die Wahrnehmung von Familien- und Betreuungspflichten“.⁴⁹ Auch hier liegt also ein Fokus auf dem Arbeitsleben. Regelungen zum Gender Mainstreaming enthält das LGG nicht.

In fast allen Ministerien des Saarlands sind Frauenbeauftragte benannt. Gleichstellung ist zudem institutionell verankert in der Abteilung C1-3 im Referat C2 des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit. Im Regierungsprogramm der derzeitigen Landesregierung ist überdies eine Gleichstellungsstrategie angekündigt worden, die durch eine interministerielle Arbeitsgruppe erarbeitet wird.⁵⁰ Der Fokus der Maßnahmen liegt allerdings auch hier auf dem Arbeitsleben.⁵¹

In einer älteren Fassung der Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes (GOReg) sind Prüffragen zu Rechtsetzungsvorhaben des Landes enthalten.⁵² Allerdings sind die Prüffragen in der RegGO SL 2022 gänzlich gestrichen worden. Diese waren gem. § 12a Abs. 1 GOReg a.F. im Rahmen der Erarbeitung von neuen Gesetzen und Verordnungen zu beachten, um sicherzustellen, dass bestimmte Themen im Normverabschiedungsprozess Berücksichtigung finden. Unter Punkt 12

⁴⁶ Siehe beispielsweise zu § 4 Abs. 1 Hessisches Gleichberechtigungsgesetz in: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2016), Das Hessische Gleichberechtigungsgesetz (HGIG), Wiesbaden, S.9; § 2 ChancenG (BaWü); § 3 Abs. 1 LGG (Berlin). Eine Ausnahme scheint die Chancengleichheitsprüfung gem. § 27 GleichstG TH (Thüringen) darzustellen.

⁴⁷ § 23 LGG (Saarl.); § 17 HGIG (Hess.); § 20 NGG (Nds.); § 22 LGG (BB); § 18 GIG M-V (Meckl.-Vorp.); § 17 LGG (Berlin); § 20 HmbGleiG (HH); § 20 GstG (SH); § 13 LGG (HB); § 17 LGG (NRW); § 15 FrFG (Sachs.-Anh.); § 20 Sächs. FrFG; § 26 GleichstG TH (Thür.); § 24 LGG (Rheinl.-Pf.); § 20 ChancenG (Ba.-Wü.); Art. 18 BayGIG.

⁴⁸ § 19 Abs. 1 GstG (SH); § 17 Abs. 1 LGG (NRW); § 26 Abs. 1 Thür. GstG.

⁴⁹ LGG, § 1 Abs. (1).

⁵⁰ Saar-SPD (2022), Ziff. 5.3.; Süddeutsche Zeitung Online (07.03.2023).

⁵¹ Saar-SPD (2022), Ziff. 1.4.; Süddeutsche Zeitung Online (07.03.2023).

⁵² Anl.3 zu § 12a GOReg idF v. 8. April 2008.

wurden bei den Prüffragen in der saarländischen Geschäftsordnung die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Gesetzesvorhaben abgefragt.

Diese beinhalteten etwa Fragen nach den Auswirkungen auf die „Lebens- und Arbeitsbedingungen, Bedürfnisse und Interessen von Frauen und Männern“ und auf die Verteilung wichtiger Ressourcen, wie u.a. Zeit, Raum, Bildung oder Wohnverhältnisse. Auch nach der „Mittelverteilung auf Männer und Frauen“ wurde gefragt. Diese Fragen deckten zwar nicht alle relevanten Aspekte ab, stellten aber einen Ansatz zu einem Gender Mainstreaming dar.

Insgesamt gibt es also wenig Strukturen auf Landesebene, die für ein Disability Mainstreaming übernommen werden könnten. Allerdings könnte die personelle Struktur, die durch die Ansiedlung von Frauenbeauftragten in allen Ministerien geschaffen wurde, durchaus als Vorbild für ein Disability Mainstreaming dienen. Es müsste nur darauf geachtet werden, dass sich der Aufgabenzuschnitt nicht auf Fragen der Beschäftigung beschränkt, sondern eine Einbindung in die inhaltlich-politische Arbeit stattfindet (siehe dazu 4.2.2). Zudem könnte eine Ergänzung oder Anpassung des Fragenkatalogs, in dem die Auswirkungen zu erlassender Regelungen auf Menschen mit Behinderungen aufgegriffen wird, heute für einen ersten Disability Mainstreaming-Ansatz in Normsetzungsprozessen genutzt werden (siehe dazu 4.2.1 und 4.2.6).

2 Überlegungen zur Einführung eines Disability Mainstreamings

Es gibt bereits bestehende Ansätze sowie Vorschläge zur Implementierung von Disability Mainstreaming in der Fachliteratur, aus denen für eine Umsetzung im Saarland gelernt werden kann.

2.1 Einige bestehende Ansätze

Disability Mainstreaming wurde in Deutschland bisher besonders vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in seinem Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen und in der darauffolgenden Inklusionsstrategie aufgegriffen.⁵³ Darin wurde beispielsweise auch der zweigleisige Ansatz für ein erfolgreiches Disability Mainstreaming verfolgt.⁵⁴

Zudem hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Leitfaden zum Disability Mainstreaming herausgegeben, der in allen Ressorts herangezogen werden soll, um zu einem Disability Mainstreaming beizutragen.⁵⁵ Auch im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung wird Disability Mainstreaming als Ziel benannt.⁵⁶ An dieser Stelle wird außerdem auf den o.g. Leitfaden verwiesen.⁵⁷ Ein verpflichtender Mechanismus zur Nutzung des Leitfadens besteht allerdings nicht.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat dem Bund für die laufende Legislaturperiode unter anderem empfohlen, den Bundesbehindertenbeauftragten im

⁵³ BMZ (2013), S. 8; BMZ (2019), S. 4, 8, 13. Die Aktionspläne der anderen Ressorts sind auf die Ministerien als Arbeitgeber bezogen.

⁵⁴ BMZ (2013), S. 8; BMZ (2019) S. 4, 8.

⁵⁵ BMAS (2017a).

⁵⁶ BMAS (2016), S. 12, 25. Siehe auch BMAS (2021a).

⁵⁷ BMAS (2016), S. 86, 158, 187.

Kanzleramt anzusiedeln, um deutlich zu machen, dass Behinderung in jeder politischen Frage eine Rolle spielt.⁵⁸ Auch müssten verbindliche Mechanismen entwickelt werden, um Disability Mainstreaming in den einzelnen Ministerien zu etablieren.⁵⁹

In einigen Bundesländern, etwa in Sachsen, ist ganz im Sinne des Disability Mainstreamings die Position des*der Beauftragten für Menschen mit Behinderungen an die Staatskanzlei bzw. das Staatsministerium angegliedert.⁶⁰ In den meisten Bundesländern, jedoch nicht in allen, ist außerdem gesetzlich festgeschrieben, dass der*die Beauftragte weisungsfrei und ressortübergreifend tätig wird.⁶¹ Details zur Beteiligung als strukturellem Mechanismus sind oft nicht geregelt.

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine Studie in Verbindung mit einer Handreichung für bestimmte Handlungsfelder zum „Gender-Disability-Mainstreaming“ herausgegeben.⁶²

2.2 Wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung von Disability Mainstreaming

Es gibt einige Voraussetzungen, die für ein wirksames Disability Mainstreaming erfüllt sein müssen.

2.2.1 Handlungswille

Die Grundvoraussetzung ist der (politische) Handlungswille, der auch mit dem Begriff „Haltungsfrage“ adressiert werden kann.⁶³ Damit bezeichnet sind der grundsätzliche Wille und die Bereitschaft, im Rahmen des eigenen Gestaltungsspielraums, bspw. als leitende*r Mitarbeiter*in einer Landesbehörde einen Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK zu leisten. Maßgeblich ist dafür ein Selbstverständnis, das die eigene berufliche Rolle als eine gestaltende Kraft im sozialen und politischen Raum verortet, und ein Bewusstsein darüber, dass jede Entscheidung in dieser Rolle (aber natürlich auch im privaten) Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen entfaltet, d.h. entweder behindernd oder enthindernd wirkt.

2.2.2 Konsequenz in den Durchsetzungsmechanismen

Die Nutzung des eigenen Gestaltungsspielraums kann etwa dadurch erfolgen, dass Entscheidungsprozesse so gestaltet werden, dass über Auswirkungen politischer Maßnahmen auf Menschen mit Behinderungen nachgedacht werden muss (Gestaltungsmechanismen). Das kann zum Beispiel durch eine feste und möglichst sanktionsbewehrte Verpflichtung zur Anwendung von Kontrollfragen gelingen.

Außerdem sollte eine konsequente Beteiligung der Selbstvertreter*innen von Menschen mit Behinderungen als ein festes Verfahren für Disability Mainstreaming im eigenen Kompetenzbereich genutzt werden (Partizipationsmechanismen).⁶⁴ Zentral ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung von Selbstvertreter*innen, um gute Lösungen zu erarbeiten, die nicht weitere Barrieren errichten, sondern zu deren Beseitigung

⁵⁸ DIMR (2021b), S. 3.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Siehe Sächsische Staatskanzlei (2023). In Schleswig-Holstein ist zudem der Focal Point in der Staatskanzlei verortet, siehe MPSH (2024).

⁶¹ DIMR (2023b), S. 1-2.

⁶² Kohte / Haas / Wiekert (2015).

⁶³ Vgl. Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 18.

⁶⁴ Siehe Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 18. Die Partizipationsstrukturen zu verbessern ist jüngst von der Menschenrechtskommissarin des Europarats angemahnt worden, s. CoE (2024): Ziff. 54, 58.

beitragen. Selbstvertreter*innen können meist am besten beurteilen, inwieweit Maßnahmen neue Hindernisse aufbauen oder zum Abbau bestehender Barrieren beitragen,⁶⁵ wobei hier unbedingt vom Mandat der Schwerbehindertenvertretung zu unterscheiden ist. Schwerbehindertenvertretungen dienen der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen gegenüber dem Arbeitgeber. Das Partizipationsgebot aus Art. 4 Abs. 3 UN-BRK lässt sich dadurch nicht erfüllen. In Organisationen der Selbstvertreter*innen gibt es aber meist Expert*innen für bestimmte Themenbereiche (z.B. Barrierefreiheit im ÖPNV), die fundiert beraten können.

2.2.3 Berücksichtigung von Intersektionalität

Die Themenbereiche Mainstreaming und Intersektionalität hängen eng miteinander zusammen. Diskriminierung funktioniert meist mehrdimensional und Menschen mit Behinderungen sind keine homogene Gruppe.⁶⁶ Frauen mit Behinderungen sind von bestimmten Regelungen anders betroffen als Männer mit Behinderungen oder Frauen ohne Behinderungen.⁶⁷ Gleiches gilt für Kinder mit Behinderungen, Migrant*innen mit Behinderungen und für alle weiteren Lebenssituationen, in denen ein Mensch von mehreren sozial wirksamen Kategorisierungen gleichzeitig betroffen ist.⁶⁹ Disability Mainstreaming hat das Potenzial, Mehrfachdiskriminierungen sichtbar zu machen, insbesondere, wenn mehrere Mainstreaming-Ansätze miteinander verbunden werden (z.B. Gender- und Disability-Mainstreaming).⁷⁰

2.2.4 Effizienz

Schließlich ist es wichtig, Disability Mainstreaming von vornherein als effiziente Strategie zu begreifen und als solche zu etablieren. Bei richtiger Umsetzung ist Disability Mainstreaming ein ressourcenschonender und sehr zielorientierter Mechanismus zur Realisierung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, der deutlich bessere Ergebnisse erzielen kann als andere Maßnahmen. So ist grundsätzlich festzustellen, dass die bisherigen Maßnahmen, deren Kern es ist, Rechte von Menschen mit Behinderungen ausschließlich durch gezielte Maßnahmen in bestimmten Bereichen zu adressieren, nicht zufriedenstellend dazu beitragen, dass die Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen Realität sind und sie gleichberechtigt am gesellschaftlichen Zusammenleben teilhaben.⁷¹ Die Arbeitslosenquote ist für Menschen mit Behinderungen deutlich höher als für Menschen ohne Behinderungen.⁷² Frauen mit Behinderungen sind erheblich häufiger von Gewalt betroffen als Frauen ohne Behinderungen.⁷³ Menschen mit Behinderungen haben meistens nicht die Möglichkeit, eine Regelschule zu besuchen und erzielen seltener einen Schulabschluss.⁷⁴ Menschen mit Behinderungen sind besonders häufig armutsgefährdet⁷⁵ und auch von Einsamkeit betroffen.⁷⁶

⁶⁵ Siehe zu funktionalen Strukturen DIMR (2021c).

⁶⁶ UN, CRPD (2022b), Ziff. 39; UN, CRPD (2018b), Ziff. 47; vgl. auch Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 24; Sprengseis (2021), S. 371; Ziegler (2014), S. 8, 9.

⁶⁷ Beispielsweise werden Frauen mit Behinderungen durch Regelungen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit mehrfach diskriminiert, s. CoE (2024a), S. 7, 27-30 *et passim*.

⁶⁸ Siehe etwa UN, CRPD (2022b), Ziff. 42; Kohte / Haas / Wiekert (2015), S. 5 *et passim*; Ziegler (2014), S. 8, 9.

⁶⁹ Vgl. nur UN, CRPD (2022b), Ziff. 43-52.

⁷⁰ Vgl. Sprengseis (2021), S. 374; Skarstad / Stein (2018), S. 5-6.

⁷¹ Siehe nur UN, CRPD (2023) *et passim*.

⁷² Siehe BfA (2023), S. 37; s. auch Grafik bei REHADAT Statistik (2023).

⁷³ BMFSFJ (2014), S. 19; DIMR (2021b), S. 5.

⁷⁴ DIMR (2023d), S. 1.

⁷⁵ BMAS (2017b), S. 36; CoE, Commissioner for Human Rights (2024b), Ziff. 77.

⁷⁶ BMAS (2021b), S. 14.

Selbstbestimmung, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Arbeit und medizinische Versorgung, ist für Menschen mit Behinderungen keine Realität.⁷⁷

Wenn aber politische Entscheidungen, beispielsweise Verordnungen, vor ihrer Verabschiedung standardmäßig und systematisch auf ihre Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen hin geprüft und angepasst werden, verspricht das eine sehr hohe Erfolgsquote für künftige Maßnahmen. Zudem ist Vorsorge in aller Regel kostengünstiger als Nachsorge. Wer sein Haus oder Bürogebäude heute barrierefrei baut, braucht nur einmal zu bauen. Wird nicht barrierefrei gebaut, muss früher oder später wahrscheinlich umgebaut werden. Den größten Erfolg verspricht dabei die systematische Einbindung von Selbstvertreter*innen. Zugleich wird damit ein Beitrag zur Umsetzung der ebenfalls in der UN-BRK niedergelegten Partizipationsrechte, z.B. Art. 4 Abs. 3, Art. 29, Art. 33 Abs. 3 UN-BRK geleistet. Aber auch verpflichtende und standardisierte Prüfverfahren durch fachkundige Mitarbeitende können bereits sehr förderlich sein. Zu betonen ist hier erneut die Notwendigkeit der zielstrebigem Umsetzung: Nur ein konsequentes Mainstreaming ist ein effizientes Mainstreaming.

2.2.5 Zweigleisiges Vorgehen

Für die Umsetzung von (Disability) Mainstreaming wird ein (mindestens) zweigleisiges Vorgehen empfohlen (sog. „Twin-Track“ Ansatz).⁷⁸ Den Hintergrund bildet auch hier die Zielvorstellung einer möglichst effizienten Gestaltung, die auf beste Ergebnisse zielt. Das erste Gleis bilden dabei gezielte Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereichen aller Ressorts, deren Fokus die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist. Das zweite Gleis bildet die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in allen laufenden politischen Entscheidungsprozessen, auch in solchen, in denen Menschen mit Behinderungen nicht im Fokus stehen.⁷⁹ Den Hintergrund bildet die Erfahrung, dass ein einglisiges Vorgehen schlicht zu wenig ist, um nachhaltig auf das Ziel einer inklusiven Gesellschaft hinzuwirken. Für handfeste Ergebnisse braucht es beide Vorgehensweisen parallel. Es braucht Synergien.⁸⁰ Ein Nebeneffekt ist: Werden beide Ansätze parallel verfolgt, ist das System resilienter, weil der Ausfall des einen Ansatzes durch den anderen ausgeglichen werden kann.

So hebt auch der UN-Fachausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 zu Frauen mit Behinderungen hervor, dass die Staaten einen zweigleisigen Ansatz verfolgen sollten: zum einen sollten die Interessen und Rechte von Frauen mit Behinderungen in alle nationalen Aktionspläne, Strategien und Politiken einbezogen werden, die sich allgemein auf Frauen, Kinder und Behinderung beziehen, sowie in alle themenspezifischen Pläne, die sich beispielsweise auf Geschlechtergleichstellung, Gesundheit, Gewaltschutz, Bildung, politische Partizipation, Arbeit und Beschäftigung sowie Zugang zu Justiz und sozialen Sicherungssystemen beziehen; zum anderen sollen Staaten gezielte Maßnahmen umsetzen, die Frauen mit Behinderungen gezielt fördern.⁸¹

⁷⁷ Vgl. Welti (2023), S. 221, 225-227; DIMR (2021b), S. 8, 10, 11.

⁷⁸ Siehe Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdas / Günther / Wiemers (2016), S. 18; Skarstad / Stein (2018), S. 5; vgl. auch UN, Sustainable Development Group (2019): „multiple track“; UN, CRPD (2023), Ziff. 13, 14; BMZ (2013), S. 8; BMZ (2019), S. 4.

⁷⁹ Vgl. Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdas / Günther / Wiemers (2016), S. 18.

⁸⁰ Vgl. ebd.; Skarstad / Stein (2018), S. 5.

⁸¹ UN, CRPD (2016a), Ziff. 27.

2.2.6 Politik auf mehreren Ebenen

Die Verpflichtungen aus der UN-BRK richten sich an den deutschen Staat insgesamt, vom Bund bis zu den Kommunen. Auch nach der Zuständigkeitsverteilung ergibt es Sinn, dass alle Ebenen gleichzeitig an der Umsetzung der UN-BRK arbeiten, denn sie betrifft alle Lebensbereiche. Für ein effizientes Disability Mainstreaming ist es unabdingbar, auf allen Ebenen gleichzeitig zu arbeiten.⁸² Damit sich die Ebenen nicht gegenseitig blockieren. Die Verpflichtung muss dabei von den Ressortspitzen in die nachgeordneten Behörden kommuniziert und die Einhaltung kontrolliert werden.

2.3 Unterschiedliche Handlungsbereiche für Disability Mainstreaming

Den oben genannten Voraussetzungen folgend ist es sinnvoll, für das Disability Mainstreaming vier Handlungsbereiche zu unterscheiden, die aber ineinandergreifen, zusammenwirken und teilweise Voraussetzungen füreinander bilden. An diesen Handlungsbereichen lässt sich auch bemessen, inwieweit Disability Mainstreaming in einer Organisation oder einer staatlichen Verwaltung bereits umgesetzt ist – sie schließen an die Indikatoren für das Gender Mainstreaming an (siehe oben 1.3.1).⁸³ Der o.g. Handlungswille lässt sich auf der Handlungsebene in Bewusstseinsbildung übersetzen. Dieser Handlungsbereich ist die Grundlage für alle weiteren, ohne sie ist Mainstreaming in den anderen Feldern nicht möglich. Es folgt das strukturelle Feld, wo es darum geht, Disability Mainstreaming durch verbindliche Mechanismen in alle politischen Entscheidungsprozesse einzubinden. Damit verbunden ist der personelle Handlungsbereich. Zentral ist hier, dass das gesamte Verwaltungspersonal sich der eigenen Verantwortung, Menschen mit Behinderungen in die eigene Politik einzubeziehen, bewusst ist. Im letzten Handlungsbereich geht es darum, Disability Mainstreaming zum ständigen Begleiter in den einzelnen Verfahrensschritten zu machen.

2.3.1 Bewusstseinsbildung: Voraussetzung und Kernelement von Disability Mainstreaming

Bewusstseinsbildung ist für das Gelingen eines Disability Mainstreaming die Grundvoraussetzung. Es ist unabdingbar, gemeinsam mit der Etablierung von Strukturen und der Bereitstellung von Ressourcen auch das **Bewusstsein für das menschenrechtsbasierte Verständnis** von Behinderungen zu schaffen und **regelmäßig** dazu **fortzubilden** (zu diesem Verständnis siehe oben 1.1.1). Außerdem sollte die **Verantwortlichkeit im eigenen Tätigkeitsbereich** deutlich gemacht werden.

Dabei kommt es nicht nur darauf an, zu vermitteln, was Behinderung bedeutet und wie sie funktioniert, sondern auch insbesondere darauf, Menschen mit Behinderungen in ihrer Rolle als Rechteinhaber*innen wahrzunehmen, denen derzeit grundlegende Menschenrechte vorenthalten werden. Es geht hier um den Wandel vom fürsorgeorientierten Verständnis, in dem Entscheidungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden, hin zum subjektorientierten, menschenrechtlichen Verständnis, in dem Menschen mit Behinderungen in gleicher Weise wie alle anderen

⁸² Siehe auch DIMR (2023a).

⁸³ Sie sind zudem orientiert an Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 19.

Menschen ihre garantierten Rechte wahrnehmen und ihr Leben selbstbestimmt führen können.

Das Anerkenntnis der Selbstbestimmung bzw. das Anerkenntnis als Subjekt bildet die Grundlage für die Wahrnehmung aller Menschenrechte. Bewusstseinsbildung ist darum sowohl Voraussetzung als auch Kernelement des Disability Mainstreaming. Denn einerseits baut wirksames Disability Mainstreaming auf dem menschenrechtsbasierten Verständnis auf, andererseits wirkt es aber auch bewusstseinsbildend in die Gesellschaft.

Im zweiten Landesaktionsplan für Menschen mit Behinderungen im Saarland wird darum zu Recht darauf hingewiesen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen alle Lebensbereiche betreffen und dass die Umsetzung der UN-BRK dementsprechend als eine ressortübergreifende Aufgabe realisiert werden muss.⁸⁴ Das defizitorientierte Verständnis von Behinderung *ad acta* zu legen, die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu beenden und die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen Wirklichkeit werden zu lassen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die auf allen Ebenen und in allen Themenbereichen Wirkung entfalten muss.

2.3.2 Strukturen: Verbindliche Mechanismen

Strukturell geht es darum, **verbindliche Mechanismen** in die Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse zu inkorporieren. Dabei kann Disability Mainstreaming als Teil einer Qualitätssicherungsstrategie oder auch Nachhaltigkeitsstrategie verstanden werden,⁸⁵ weil es schließlich darum geht, Maßnahmen zu verabschieden, die langfristig Wirkung haben und bleibende Erfolge erzielen.

Dafür bedarf es zunächst der **Überzeugung der Verantwortlichen**, dass dies ein sinnvoller und notwendiger Schritt ist, um gute Ergebnisse in der eigenen Arbeit zu erzielen. - Hier zeigt sich die Verbundenheit mit dem Bereich „Bewusstseinsbildung“. Darüber hinaus ist vor allem wichtig, dass die gewählten Mechanismen **konsequent** eingesetzt werden, weil Disability Mainstreaming nur dann maximal effizient und nachhaltig ist.

Hinsichtlich ihrer Effizienz gibt es unter den möglichen Mechanismen Unterschiede. Wie oben dargelegt, ist die **Einbindung von Selbstvertreter*innen** als ein besonders wirksamer Mechanismus zu begreifen, weil hiermit erstens durch die Erfahrung und Fachkompetenz der Selbstvertreter*innen sehr gute Ergebnisse zu erwarten sind, und zweitens zugleich den Partizipationsrechten Rechnung getragen wird, deren Verwirklichung ebenfalls eine in der UN-BRK verankerte Verpflichtung darstellt. Aber auch ein verpflichtender Verfahrensschritt wie eine **verpflichtende Folgenabschätzung** im Entwurfsverfahren durch qualifizierte Fachkräfte wirkt bereits in die richtige Richtung. Auch die Einrichtung von Stabstellen, die mit der **Prüfung von Verfahren** beauftragt sind, oder ressortübergreifenden Arbeitsgruppen sind ein wichtiger Schritt. - Hier zeigt sich die Verbindung zum personellen Handlungsbereich. - Natürlich ist die Wirksamkeit dieser Posten und Gremien abhängig davon, welche

⁸⁴ MSGFF (2022), S. 8.

⁸⁵ Vgl. Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 19.

Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Stelle eingeräumt sind und wie zentral sie institutionell angebunden ist.

Wichtig ist überdies, wie oben dargestellt, ein mindestens **zweigleisiges Anknüpfen**, d.h. eine parallele Vorgehensweise durch gezielte Förderungsmaßnahmen wie Aktionspläne einerseits und der breiten Einbindung in alle Entscheidungsprozesse andererseits, sowie ein **Ansetzen auf mehreren Ebenen**. Disability Mainstreaming ist kein reiner Top-down-Ansatz, sondern wirkt am besten durch Maßnahmen auf allen politischen Ebenen inklusive der Kommunen. Es müssen darum beispielsweise auch *strukturelle Mechanismen* im Rahmen des Erlasses von kommunalen Satzungen bestehen, die die Berücksichtigung von Behinderung als Querschnittsthema sichern.

2.3.3 Personelle Ressourcen: Qualität über Quantität

Für ein erfolgreiches Disability Mainstreaming ist es außerdem erforderlich, dass die personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Dabei spielt eine Rolle, dass an den **richtigen Knotenpunkten** im institutionellen Gefüge ausreichend Stellen eingerichtet sind, deren thematischer Schwerpunkt die Politik für Menschen mit Behinderungen ist.

Entscheidender ist aber noch, dass die Mitarbeitenden – und zwar nicht nur die, die in den Focal Points arbeiten – **für Disability Mainstreaming geschult** sind und Behinderung **in ihrem jeweiligen fachlichen Schwerpunkt berücksichtigen**. Aufgaben für ein erfolgreiches Disability Mainstreaming sollten identifiziert und dann in die Tätigkeitsbeschreibungen von Mitarbeitenden aufgenommen werden. Entsprechende Qualifikationen sollten auch in **Personalauswahlverfahren** berücksichtigt werden. Außerdem sind **regelmäßige Fortbildungen** zur Unterstützung der Mitarbeitenden für ein gelingendes Disability Mainstreaming ebenfalls notwendig. Themen sollten hier insbesondere der menschenrechtliche Behinderungsbegriff und eine Sensibilisierung für Barrieren sein. Im Kern geht es immer darum, Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen, indem Behinderungen, insbesondere gesellschaftlich bedingte, abgebaut werden. Dies sollte allen Mitarbeitenden in der Landesverwaltung bei ihrer Arbeit präsent sein.

2.3.4 Implementierung: Disability Mainstreaming als Komponente in den Arbeitsabläufen

Disability Mainstreaming darf schließlich nicht nur als ein Verfahrensschritt gedacht werden, sondern die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen muss die **inhaltliche Arbeit in allen Schritten begleiten**. Bezogen auf politische Projekte bedeutet das etwa, dass Disability Mainstreaming von der Projektplanung über die -umsetzung und das -monitoring bis zur -evaluation stets ein begleitender Aspekt ist.⁸⁶ Darüber hinaus müssen **alle Inhalte**, die im Rahmen von Programmen oder Politiken erstellt werden, stets universell zugänglich, also insbesondere **barrierefrei**, sein.⁸⁷ Zur Implementierung gehört auch, den Haushalt inklusiv aufzustellen, die Finanzierung von Maßnahmen daran zu knüpfen, dass diese inklusiv gestaltet sind (Disability Inclusive Budgeting).⁸⁸

⁸⁶ Vgl. Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 19.

⁸⁷ Vgl. Kieck / Ayeh / Beitzer / Gerdes / Günther / Wiemers (2016), S. 19.

⁸⁸ Vgl. UN, UN Women (2023).

2.4 Hindernisse in der Umsetzung von Disability Mainstreaming

Wie jede andere Maßnahme begegnet die Umsetzung von Disability Mainstreaming potenziellen Hindernissen in den unterschiedlichen Handlungsbereichen, die von vornherein Berücksichtigung finden sollten, um eine Überwindung zu erleichtern.

So ist im ersten Handlungsbereich, der Bewusstseinsbildung, keine leichte Umstellung hin zu einem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung und zu einer Wahrnehmung der Verantwortung im eigenen Politikbereich zu erwarten. Die Bundesrepublik Deutschland hat eine lange defizit- und fürsorgeorientierte Tradition, die ein Verständnis von Behinderung geprägt und verbreitet hat, das nicht mit den Menschenrechten vereinbar ist. Die notwendigen Gesetzesänderungen, die ein menschenrechtsorientiertes Verständnis von Behinderung zur Grundlage der Behörden machen, sind erst in den letzten Jahren eingeführt worden. Zugleich werden Menschen mit Behinderungen entsprechend der fürsorgeorientierten Tradition thematisch fast ausschließlich im Sozialressort verortet. Es ist damit zu erwarten, dass noch nicht allen Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung deutlich ist, dass Behinderung nicht in den Betroffenen entsteht, sondern zwischen den Betroffenen und ihrem Umfeld und dass dies Umfeld in besonderem Maße dazu beitragen kann, ob eine Behinderung vorliegt oder nicht.

Des Weiteren wirken die notwendige Umstrukturierung durch die Einführung neuer und fester Strukturen sowie die Anforderungen an das Personal und nicht zuletzt die Finanzierung dieser Umstrukturierung als Hindernisse. Bei näherem Hinsehen ist der Aufwand jedoch eher gering, setzt man ihn ins Verhältnis mit dem Gewinn. Denn, wie oben bereits deutlich gemacht wurde, handelt es sich beim Disability Mainstreaming um eine sehr effiziente Maßnahme, die sowohl ressourcen- als auch kostengünstig umsetzbar ist und hohe Folgekosten vermeiden kann. So kann etwa eine einfache Fortbildung dazu führen, dass Barrierefreiheit rechtzeitig beim Einbau einer Mikrofonanlage mitgedacht wird und dadurch hohe Kosten für einen späteren Umbau eingespart werden. Für Disability Mainstreaming sind keine teuren Strukturen notwendig, wichtiger ist, dass die Strukturen fest sind und konsequent eingesetzt werden. Das BMAS empfiehlt etwa, für jede neue Maßnahme Prüffragen durchzugehen.⁸⁹ Noch bessere Ergebnisse verspricht es, Selbstvertreter*innen einzubinden.⁹⁰ Dadurch wird zugleich auch das in der UN-BRK verbriefte Partizipationsrecht gefördert (siehe oben 2.3.2).

Es lässt sich allerdings nicht von der Hand weisen, dass das Einbeziehen von Menschen mit Behinderungen in die Politik aller Ressorts mehr Kosten verursacht, als Menschen mit Behinderungen nicht zu berücksichtigen. Natürlich ist es teurer, Politik für alle Menschen zu machen, als Politik nur für einen Bevölkerungsteil. Es versteht sich aber von selbst, dass sich diese Kosten nicht vermeiden lassen, wenn das Bekenntnis zu den Menschenrechten und zum Aufbau einer inklusiven Gesellschaft ernst gemeint ist. Die Frage ist dann nicht, ob barrierefrei gebaut wird, sondern welche Art des barrierefreien Bauens die nachhaltigste ist. Berücksichtigung finden sollte außerdem, dass erstens die Mehrkosten einer inklusiven Maßnahme häufig

⁸⁹ BMAS (2017a), S. 6-10.

⁹⁰ Vgl. auch BMAS (2016), S. 112.

überschätzt werden⁹¹ und es zweitens stets günstiger ist, Inklusion von vornherein einzuplanen, als später umzustrukturieren. Nachhaltigkeit rechnet sich.

3 Analyse: Disability Mainstreaming in der saarländischen Ministerialverwaltung

Zur Analyse und Beurteilung des Sachstandes zum Disability Mainstreaming im Saarland wurde auf der obenstehenden theoretischen Grundlage eine eigene Erhebung durchgeführt.

3.1 Methodik / Vorgehensweise

Kern dieser Erhebung zum Umsetzungsstand des Disability Mainstreamings bilden Befragungen der Landesministerien in Form von Gesprächen (Interviews) sowie schriftlich beantworteten Fragebögen im Nachgang zu den Gesprächen.⁹² Die Fragen im Rahmen der Interviews und Fragebögen waren dabei an den oben aufgeführten thematischen Gliederungspunkten Bewusstsein, Strukturen, Personal, Inhalt sowie Hürden für Disability Mainstreaming orientiert. Der Fokus während der Gespräche sollte auf der Arbeit der Ministerien im Rahmen ihres Regierungshandelns – also auf der inhaltlichen und gestalterischen Arbeit und nicht auf der Rolle der Ministerien als Arbeitsgeber – liegen. Es wurden vorrangig die Voraussetzungen, Ansätze und bereits etablierten Strukturen zur Umsetzung eines Disability Mainstreamings betrachtet und der Inhalt bereits verabschiedeter Maßnahmen behandelt.

Die Erhebung wurde ergänzt durch Gespräche mit dem Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen des saarländischen Landtages, Gespräche mit Selbstvertreter*innen und der thematisch befassten Zivilgesellschaft sowie durch die Analyse von Hintergrundinformationen sowie der bereits bestehenden Strukturen und gesetzlichen Regelungen im Saarland – wie beispielsweise die Rolle des Landesbeauftragten oder die Regelungen in der Geschäftsordnung der saarländischen Landesregierung (RegGO SL 2022⁹³).

3.2 Schwerpunktthemen in den Interviews

Im Rahmen der Analyse der Interviews sind einige Themen immer wieder angesprochen worden und haben sich so als Paradigmen zum Disability Mainstreaming in der saarländischen Ministerialverwaltung erwiesen. Zudem sind sowohl Hürden für Disability Mainstreaming als auch Verbesserungsvorschläge in den Interviews genannt worden. Im Folgenden werden diese Paradigmen kurz dargestellt und im Lichte der vorstehenden theoretischen Ausführungen eingeordnet.

3.2.1 Arbeitgeber*innenperspektive

Obwohl es eigentlich ausdrücklich nicht Thema sein sollte, kam in den Interviews sehr häufig die Rolle der Ministerialverwaltung als Arbeitgeberin für Menschen mit Behinderungen zur Sprache. Es wurde deutlich, dass Disability Mainstreaming vielfach verstanden wird als gleichbedeutend mit der Repräsentanz von Menschen mit Behinderungen unter den Arbeitnehmer*innen der jeweiligen Verwaltungseinheit. So

⁹¹ So werden die tatsächlichen Mehrkosten bei barrierefreien Neubauten gegenüber nicht-barrierefreien Neubauten auf lediglich etwa 2% beziffert, siehe DIMR (2023e), S. 139.

⁹² Unserer Gesprächseinladung folgten sieben der acht Landesministerien. Der Fragebogen im Nachgang wurde von fünf Ministerien beantwortet.

⁹³ Geschäftsordnung der Regierung des Saarlands idF vom 26.04.2022, ABl. I 2022, 732.

werde Behinderung stets bei der Einstellung berücksichtigt und die Schwerbehindertenvertreter*innen seien stets in den Einstellungsverfahren involviert. Außerdem wird unter Disability Mainstreaming vielfach die Möglichkeit der Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen verstanden, ihre eigenen Lebenserfahrungen in die Arbeit einfließen zu lassen.

Festzustellen ist dazu, dass es durchaus einen Disability Mainstreaming-Effekt haben kann, wenn Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, als Arbeitnehmende Einfluss auf inhaltlich-politische Arbeit zu nehmen. Allerdings ist die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen als Arbeitnehmer*innen nicht gleichbedeutend mit Disability Mainstreaming und kann es auch nicht ersetzen (vgl. die Ausführungen unter 2.2.2).

3.2.2 Barrierefreiheit

Außerdem ist Barrierefreiheit als Disability Mainstreaming thematisiert worden – häufig im Kontext der Arbeitgeber*innenperspektive. So sei es Disability Mainstreaming, wenn Mitarbeitenden bei der Arbeit keine Hürden begegneten – insbesondere keine baulichen. Auch die Internetseiten der saarländischen Ministerien wurden in diesem Kontext diskutiert.

Ähnlich wie die Beschäftigung von Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen kann die Barrierefreiheit von Veranstaltungen, Gebäuden etc. einen Mainstreaming-Effekt entfalten, wenn dadurch mehr Funktionsträger*innen bei ihrer Arbeit Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Ansonsten ist Barrierefreiheit aber eher ein Ziel und Element von Disability Mainstreaming, nämlich das Ergebnis davon, dass Menschen mit Behinderungen aufgrund regelhafter Mechanismen bei der Planung mitgedacht wurden (siehe auch 2.3.4).

3.2.3 „Versäulung“ der Politik

Häufig wurde außerdem eine „Versäulung“ der Politik thematisiert. Gemeint ist damit im Kern die fehlende Zusammenarbeit der Ressorts in Querschnittsthemen und eine starre Kompetenzabgrenzung. So wird „Behinderung“ als Themenbereich überwiegend im Ressort Soziales verortet und tendenziell übersehen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Ressorts eine Rolle spielen.

Diese Kompetenzabgrenzung ergibt also nur Sinn, wenn es um sozialpolitische Maßnahmen geht, die sich gezielt an Menschen mit Behinderungen richten. Für alle Maßnahmen, die andere Ziele verfolgen, Menschen mit Behinderungen aber – und sei es indirekt – betreffen, wie es für die meisten politischen Maßnahmen der Fall ist, ergibt diese starre Abgrenzung keinen Sinn. Wenn über die wirtschaftliche Transformation des Saarlandes gesprochen wird, muss dabei eine Rolle spielen, wie bei dieser Transformation *alle Bevölkerungsteile* mitgenommen werden können. Hier kommt Disability Mainstreaming ins Spiel, das gerade darauf abzielt, die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen in jedem Themenbereich sichtbar zu machen. Zuständig ist somit jede*r politische Akteur*in im eigenen Geschäftsbereich.

3.2.4 Einzelfalllösungen

Immer wieder ist außerdem von Einzelfalllösungen berichtet worden, die dadurch zustande kämen, dass Einzelpersonen die Ministerien anfragten. Häufig sei in diesen

Fällen auch die Hausspitze beteiligt. Auch seien die Ministerien jederzeit ansprechbar für die Selbstvertretungsorganisationen.

Hierzu ist anzumerken, dass kurze Wege in die Ministerien und Bürger*innennähe natürlich zu begrüßen sind. Einzelfalllösungen ersetzen allerdings keine strukturell verankerte Partizipation, sondern können allenfalls eine wichtige Ergänzung darstellen. Im Saarland sind wenige Beteiligungsstrukturen fest verankert. Insbesondere ist keine Einflussnahme der Selbstvertreter*innen bereits in der Planungsphase möglich. Der Einbezug in der Planungsphase wäre allerdings ein wichtiger Hebel zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Zudem sind die Wege nicht für alle gleichermaßen kurz. Manchen Menschen sind die Wege zu den Ministerien versperrt, etwa weil sie gar nicht die Möglichkeit haben, politische Maßnahmen mitzubekommen, die sie betreffen würden.

Möglich ist es aber, aus Einzelfall-Lösungen Mechanismen zu entwickeln, die zukünftig ein Übersehen von Menschen mit Behinderungen in der Planungsphase vermeiden. Derartige Mechanismen sind ein wichtiges Element von Disability Mainstreaming.

3.2.5 Finanzen

Den Interviews zufolge gehört es zu den Haupthürden für Disability Mainstreaming, dass nur wenig finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Dies werde insbesondere durch die bestehende Haushaltsnotlage verstärkt und durch den wirtschaftlichen Transformationsprozess, in dem sich das Saarland befinde. Dem Anschein nach wird also davon ausgegangen, dass Disability Mainstreaming mit einem hohen Kostenaufwand verbunden ist.

Wie oben gezeigt wurde, kann Disability Mainstreaming aber ein kosteneffizientes Mittel sein, um hohe Kosten in der Zukunft zu vermeiden – beispielsweise, wenn durch die rechtzeitige Berücksichtigung Kosten für den barrierefreien Umbau eines Gebäudes eingespart werden. Auch würde es zum Beispiel keine höheren Kosten für den Landeshaushalt bedeuten, wenn die private Bauförderung etwa an die Bedingung eines barrierefreien Bauens geknüpft würde.

Bei genauerem Hinsehen wird außerdem deutlich, dass die finanziellen Mittel für Barrierefreiheit und Inklusion vor allem deswegen fehlen, weil sie bei den Haushaltsplanungen in der Regel nicht berücksichtigt werden, und erst später auffällt, dass für inklusive Maßnahmen mehr Mittel erforderlich wären. Das gilt für große politische Programme wie den Transformationsfonds ebenso wie für Veranstaltungen und Fortbildungen. Es ist dringend zu empfehlen, die Kosten für Barrierefreiheit für jede politische Maßnahme einzuplanen, damit nicht systematisch ein Bevölkerungsteil von den betreffenden Maßnahmen ausgeschlossen wird.

Zudem wurde angemerkt, die Interessen von Menschen mit Behinderungen seien im Rahmen der Finanzplanung gegen andere Bereiche abzuwägen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die vollumfängliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Zusammenleben inklusive des Zugangs zu

beispielsweise Dienstleistungen im Gesundheitsbereich als ein Menschenrecht nicht ohne Weiteres unter Finanzierungsvorbehalt gestellt werden darf.⁹⁴

Politische Maßnahmen inklusiv zu gestalten verursacht Mehrkosten, die aber unvermeidbar sind, wenn das Bekenntnis zu den Menschenrechten ernst gemeint ist. Das kann bedeuten, dass insgesamt weniger politische Maßnahmen zeitgleich finanzierbar sind. Dafür richten sich die durchgeführten Maßnahmen dann aber an alle Menschen.

3.2.6 Personelle Ressourcen

Zudem wird häufig Personalknappheit als Hinderungsgrund für Disability Mainstreaming genannt. Bereits für die Standardaufgaben fehle es meist an Personal und das Einsetzen weiterer Gremien sei eine Ressourcenfrage.

Auch an dieser Stelle ist auf die obigen Feststellungen zu verweisen: Disability Mainstreaming verlangt nicht die Bindung vieler personeller Ressourcen durch ein Thema. Disability Mainstreaming verlangt jeder*m Funktionsträger*in ab, bei der Ausführung auch der Standardaufgaben die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen mitzudenken und negative Auswirkungen möglichst in der Planungsphase auszuschließen. Für ein effizientes Disability Mainstreaming erforderlich sind darum insbesondere regelmäßige Fortbildungen der gesamten Belegschaft. Darüber hinaus ist es sinnvoll, die Rechte von Menschen mit Behinderungen als Querschnittsthema an einem Knotenpunkt zu verorten, an dem eine tatsächliche Einflussnahme auf die Politik der Ressorts möglich ist, etwa in der Staatskanzlei.

3.2.7 Fehlendes Bewusstsein und öffentliche Wahrnehmung

Des Weiteren ist in den Interviews thematisiert worden, dass das Bewusstsein für das Thema Behinderung unter den Mitarbeitenden sehr unterschiedlich verteilt sei. Das Konzept Disability Mainstreaming sei nur wenigen bekannt und häufig fehle es an einem Bewusstsein für die eigene Zuständigkeit und Verantwortlichkeit dafür, im eigenen Handeln auch die besonderen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen mitzudenken und so deren Rechte zu gewährleisten. Wenn die eigene Verantwortlichkeit dagegen erkannt werde und eine Berücksichtigung in politischen Programmen stattfinde, dann gebe es darauf nicht unbedingt eine positive Resonanz in der Öffentlichkeit. Beides wirke als Hindernis.

Die Sensibilisierung des eigenen Personals für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Verantwortlichkeit des Personals für die Verwirklichung dieser Rechte, gehört zu den Verpflichtungen der Landesregierung, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben. Gleiches gilt für die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung, um Diskriminierungen abzubauen und Menschen mit Behinderungen die gleiche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Neben Schulungen ist es empfehlenswert, Diversity-Kompetenz schon in Einstellungsverfahren zu berücksichtigen (siehe oben 2.3.3). Mit Diversity-Kompetenz ist hier eine Sensibilität für die Diskriminierung unterschiedlicher marginalisierter Gruppen gemeint.

⁹⁴ Vgl. UN, CRPD (2014b), Ziff. 14, 15; UN, CRPD (2017), Ziff. 36.

Konsequentes Disability Mainstreaming trägt außerdem auch zur Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung bei, beispielsweise, wenn das Mitdenken von Barrierefreiheit bei öffentlichen Vergaben als Faktor miteinbezogen wird oder Barrierefreiheit eine Voraussetzung für die Förderung von Bauprojekten ist oder in großen Förderungsprogrammen eine hervorgehobene Rolle spielen.

3.2.8 Fehlende Gestaltungsmechanismen

Eine weitere thematisierte Hürde bei der Umsetzung von Disability Mainstreaming ist das Fehlen von Strukturen. So ist in den Interviews deutlich geworden, dass der zweite Landesaktionsplan nicht die notwendigen Strukturen für ein Disability Mainstreaming geschaffen hat und auch keine Mechanismen in die Geschäftsordnung der Landesregierung aufgenommen worden sind, obwohl es entsprechende Vorschläge gegeben hatte.

Entscheidend für die Umsetzung von Disability Mainstreaming ist, dass es konsequent verfolgt wird. Das setzt gut funktionierende Gestaltungsmechanismen voraus, etwa in Form von verbindlichen Prüfprogrammen bezüglich der Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen, die in der Erarbeitungsphase sowohl von Gesetzen als auch von anderen politischen Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Kern strukturell ergriffener Maßnahmen muss es sein, dass Behinderung ein „Stolperstein“ in allen Ministerien ist, über den bei der Verabschiedung neuer Maßnahmen nachgedacht werden muss. Beim Ausbau eines Schienennetzes beispielsweise muss darauf geachtet werden, dass die Haltestellen barrierefrei sind – anderenfalls ist die Nutzung des ÖPNV nur ein Privileg eines Bevölkerungsteils. Bildung ist ein Menschenrecht und jeder Mensch muss die Möglichkeit haben, sich seinen Interessen folgend auf höchstmöglichem Niveau fortzubilden. Politische Informationen müssen für alle Menschen zugänglich sein, sodass alle Menschen sich ihre politische Meinung bilden können. Inklusion ist ein wesentlicher Anteil von Nachhaltigkeit. Behinderung spielt in jedem Politikfeld eine Rolle und muss überall Berücksichtigung finden.

3.2.9 Kurze Wege

Schließlich ist in den Gesprächen immer wieder thematisiert worden, dass die Wege im Saarland kurz seien und so niedrighschwellig praktische Lösungen gefunden werden könnten. Diesen Vorteil sollte die saarländische Landesregierung nutzen. Aus den Einzelfällen, die den Hausspitzen bekannt werden, können Verfahren und Strukturen entwickelt werden, die in anderen Ländern als Vorbild dienen könnten. Das Saarland könnte seinen Strukturwandel und die kurzen Wege nutzen, um führend in Sachen Disability Mainstreaming zu werden.

3.3 Bewertung im Lichte der UN-BRK

Entsprechend den skizzierten Handlungsbereichen für Disability Mainstreaming soll im Folgenden der Umsetzungsstand im Saarland beurteilt werden. Wie sich im vorangegangenen Kapitel bereits abzeichnete, zeigt sich dabei ein durchwachsendes Bild. Zwar gibt es einige Beispiele für gelungenes Disability Mainstreaming, doch wird im Ganzen deutlich, dass es auf allen Handlungsebenen großen Verbesserungsbedarf gibt.

3.3.1 Bewusstsein

1. Im Rahmen der Gespräche wurde deutlich, dass das Thema Behinderung in den meisten Ministerien zwar als gesellschaftlich relevant eingestuft wird, die vorherrschenden Vorstellungen aber häufig trotz vermutlich bester Absichten nicht dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung entsprechen, sondern dem überkommenen fürsorge-orientierten Modell.

Positiv ist in dieser Hinsicht aufgefallen, dass Behinderung und Begabung im Themenbereich Bildung zusammengedacht werden. Umweltfaktoren können sowohl begabend als auch behindernd wirken.⁹⁵ Zudem sind beide Gruppen teilweise von ähnlichen Exklusions- und Inklusionsmechanismen betroffen.

2. Das Konzept Disability Mainstreaming ist in den Ministerien bisher wenig bekannt. Unter anderem zeigt sich das an der Vorstellung, dass das Thema im Bereich Soziales verortet sei und keine Zuständigkeit im eigenen Haus bestünde. Verantwortlichkeit wird zumeist nur für das eigene Personal gesehen.

So ist das Saarland derzeit beispielsweise in einem wirtschaftlichen Strukturwandel begriffen, der bisher nicht als Inklusionsthema verstanden wird. Disability Mainstreaming verpflichtet aber genau dazu und bietet überdies ein enormes Potenzial. Konzepte für Barrierefreiheit finden in Förderrichtlinien oft keine Berücksichtigung, obwohl Inklusion ein Teil des Nachhaltigkeitskonzeptes ist und nicht-barrierefreie Maßnahmen früher oder später ohnehin barrierefrei umgestaltet werden müssen, was die Kosten dann in die Höhe treibt. IT ist ein großer Wirtschaftszweig im Saarland und barrierefreie IT sowie KI-Anwendungen für mehr Teilhabe sind „emerging markets“, die aber keine Berücksichtigung finden, weil Behinderung im Sozialressort verortet wird. Eine Strategie, um Menschen mit Behinderungen in Zusammenarbeit mit Universitäten und Arbeitgeber*innen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen, wäre ein erheblicher Beitrag zur praktischen Umsetzung der Menschenrechte, ihr käme eine Vorreiterrolle in Deutschland zu und sie bietet Potenziale für die Lösung des Fachkräftemangels. Diese Möglichkeiten werden aber übersehen, weil Menschen mit Behinderungen nur im sozialen Bereich Berücksichtigung finden. Auch Steuern sind ein Inklusionsthema, denn die Regelungen, insbesondere zur Steuererhebung und -erklärung müssen so ausgestaltet sein, dass Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligt werden.

3. Die Interviews haben ergeben, dass die Zuständigkeit für Behinderung insbesondere aus drei Gründen abgewiesen wird: empfundener Ressourcenknappheit bezüglich Personal und Finanzen, wenig politischer Rendite für Inklusionsthemen und der Wahrnehmung als Zusatzbelastung (siehe dazu unter 4.1 Nr. 1).

3.3.2 Strukturen

Es gibt im Saarland bisher kaum Strukturen, die ein Disability Mainstreaming gewährleisten könnten.

⁹⁵ Vgl. z.B. Boger / Kiso / Lagies (2019), S. 78-80.

Rechtsvorschriften

Die Geschäftsordnung der Landesregierung sieht keine regelhafte Einbindung von Selbstvertreter*innen oder des*der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen vor. Auch Prüffragen, wie sie in einer alten Fassung für die Gleichstellung von Männern und Frauen vorgesehen waren und die nun angepasst werden könnten, um die Auswirkungen von Vorschriften auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu prüfen, sind nicht mehr Teil des Verfahrens.

Verpflichtungen zur Einbindung der zur Vertretung der Belange von Menschen mit Behinderungen berufenen Organe ergeben sich nur aus dem SBGG, was für ein Disability Mainstreaming nicht ausreicht. Gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 2 SBGG ist vorgesehen, dass der*die Landesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen die Landesregierung und den Landtag in Grundsatzangelegenheiten von Menschen mit Behinderungen berät, gemäß Nr. 3 beratend bei der Erstellung von Rechtsvorschriften mitwirkt, die den Bereich von Menschen mit Behinderungen berühren und gemäß Nr. 9 in regionalen und überregionalen Gremien mitarbeitet. § 19 Abs. 2 SBGG führt weiter aus, dass „die Landesministerien die oder den Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben [beteiligen], soweit sie Fragen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen behandeln oder berühren. Zur Wahrnehmung der vorgenannten Aufgaben arbeitet die oder der Landesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen vertrauensvoll mit der saarländischen Landesregierung, dem saarländischen Landtag und seinen Ausschüssen, den obersten Landesbehörden und sonstigen Dienststellen der Landesbehörden sowie den unter § 20 Absatz 1 genannten Gruppen zusammen.“ Der Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen, dem auch der*die Landesbeauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen angehört, ist gemäß § 21 Abs. 2 SBGG vor Erlass von Rechtsvorschriften zu hören, soweit sie die Belange von Menschen mit Behinderungen behandeln oder berühren. Den Interviews zufolge findet keine *regelhafte* Einbindung der Organe in die Arbeit der Ministerien statt. Insbesondere werden die Organe nicht frühzeitig in die Erarbeitung einschlägiger Rechtsvorschriften einbezogen.

Die betreffenden Rechtsnormen des SBGG sehen zudem nur eine Einbindung in Verfahren vor, von denen Menschen mit Behinderungen ausdrücklich betroffen sind. Wichtig ist es aber, die Betroffenheit von Menschen mit Behinderungen auch dort sichtbar zu machen, wo sie nur indirekt betroffen sind.

Schlüsselpositionen

1. Eine Zuständigkeit für die Auswirkungen der Ressortpolitik auf die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, beispielsweise in Person einer*s Beauftragten, ist nur in wenigen Ministerien vorgesehen (i.e. Soziales und Bildung). Dadurch dass das Ministerium für Soziales ohnehin thematisch für Menschen mit Behinderungen zuständig ist, kann der Mainstreaming-Effekt durch den Focal Point im Sozialministerium nur gering ausfallen.
2. In der saarländischen Ministerialverwaltung ist zwar eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt worden, allerdings ist diese in den Interviews deutlicher Kritik ausgesetzt, unter anderem, weil sie nicht mit Personen mit Lenkungsverantwortung besetzt und darum praktisch wirkungslos sei.

Partizipation

1. Eine regelhafte Einbindung der Selbstvertreter*innen in die Arbeitsprozesse der Ministerien findet nicht statt. Teilweise werden Einzelfälle berücksichtigt, wenn sie an die Ministerien herangetragen und individuelle Lösungen gefunden werden. Dies kann aber regelhafte Verfahren nicht ersetzen. Ein positiver Aspekt ist, dass einzelne Ministerien bereits in den Gesprächen zugesichert haben, zu prüfen, wie eine regelmäßige Einbindung stattfinden könnte.
2. Der Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen ist grundsätzlich als ein Organ angelegt, das Partizipation ermöglichen könnte. Allerdings gibt es keine Hinweise darauf, dass die Ministerien die Expertise des Beirats regelhaft einbeziehen. Auch ist in den Beiratssitzungen regelmäßig nur das Ministerium für Soziales präsent.
3. Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen vermittelt durch den Beirat wird überdies dadurch erschwert, dass der Beirat zwar – was ganz im Sinne der UN-BRK ist – gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 SBGG mehrheitlich mit Selbstvertreter*innen besetzt sein muss („es ist sicherzustellen“), die praktische Zusammensetzung dies aber derzeit nicht spiegelt.⁹⁶ Diese Situation ist mitunter dadurch bedingt, dass die genaue Zusammensetzung des Landesbeirats per Verordnung geregelt wird. Dadurch ist die Aufnahme neuer Mitglieder nur in einem langwierigen Verfahren möglich und praktisch warten mehrere Selbstvertretungsorganisationen derzeit auf eine Aufnahme.

Finanzen

Kosten für Inklusion und Barrierefreiheit sind in den Haushalten der Ressorts in der Regel nicht ausgewiesen und werden insbesondere nicht für jede Maßnahme eingeplant.

3.3.3 Personelle Ressourcen

1. Für Disability Mainstreaming stehen im Saarland bislang kaum personelle Ressourcen zur Verfügung. Zuständig ist nur ein Referat im Ministerium für Soziales. Darüber hinaus ist im Ministerium für Bildung eine Beauftragte für Inklusion eingesetzt, die die Belange von Menschen mit Behinderungen in die Politik des Hauses tragen kann.
2. Aus den Interviews geht hervor, dass bisher wenig Fortbildungen oder Sensibilisierungskurse für das Personal vorgesehen sind und keine Thematisierung in Personalauswahlverfahren stattfindet.

3.3.4 Gute Beispiele & Verbesserungsvorschläge

Insgesamt fehlt es in der saarländischen Ministerialverwaltung an Strukturen für ein effizientes Disability Mainstreaming. Vereinzelt finden sich jedoch Beispiele für ein Wirken in die richtige Richtung. So sind Reden im Landtag, die in einfacher Sprache gehalten werden, als ein Schritt der Landesregierung zur Bewusstseinsbildung zu sehen. Auch, wenn vereinzelt Schulungen zur Barrierefreiheit aus dem Fortbildungsetat finanziert werden, bedeutet das, dass an der richtigen Stelle mitgedacht wurde. Auch die interministerielle Arbeitsgruppe zum Landesaktionsplan

⁹⁶ Siehe die Liste der Mitglieder Landesbeirat für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2024).

ist ein Schritt in Richtung eines Mainstreamings, auch wenn die konkrete Ausgestaltung noch nicht hinreichend effizient ist.

Es ist in den Interviews auch eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zur Sprache gekommen, deren Umsetzung sehr zu begrüßen wäre. Allem voran wurde deutlich, dass es darum gehen muss, eine gemeinsame Haltung zu entwickeln und als Landesregierung und -verwaltung das Bewusstsein gemeinsam zu verkörpern, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Rechte in allen Bereichen wichtig genommen werden. Die Initiative für den Haltungswandel sollte von der Staatskanzlei ausgehen.

Weiter wurde in den Interviews vorgeschlagen, mehr Führungspositionen durch Menschen mit Behinderungen zu besetzen, da dies automatisch zu mehr Sichtbarkeit, Sensibilisierung der anderen Mitarbeiter*innen und thematischer Berücksichtigung führe.

Außerdem wurde betont, dass es zur Umsetzung Verbindlichkeit brauche. Es müsse ein klares Signal der Leitungen geben, dass Behinderung in allen Bereichen berücksichtigt werden muss. Es müssten Awareness-Schulungen für das Personal angeboten werden und es müsste standardisierte Abläufe zur Prüfung der Auswirkungen von Maßnahmen auf Menschen mit Behinderungen und zum Austausch mit den Selbstvertreter*innen geben. Behinderung als sozialer Aspekt von Nachhaltigkeit könnte thematisch dazu dienen, das Thema in alle Abteilungen zu bringen.

Die saarländische Ministerialverwaltung hat somit ein Fundament, auf dem sie aufbauen kann.

3.3.5 Ergebnis

Im Ergebnis ist Disability Mainstreaming im Saarland bisher stark abhängig vom Engagement Einzelner und damit ist es eher ein Zufall, wenn es punktuell gelingt. Dies zeigt aber: Es ist effizienter und nachhaltiger, wenn von vornherein während der Erstellung eines Plans für ein neues Schienennetz an Barrierefreiheit gedacht und diese miteingeplant wird, als später einen großen Maßnahmeplan zur Barrierefreiheit im Schienenverkehr zu verabschieden, nach dem das neue Schienennetz umgebaut wird. Dieses Mitdenken zur Regel zu machen, kann durch Disability Mainstreaming gelingen.

Die Entscheidungsfrage, die sich stellt, ist, ob menschenrechtsbasierte Politik für alle gemacht wird („*Leave no one behind*“) oder nur für die Mehrheit der Bevölkerung. Letzteres steht im Widerspruch mit den sich aus den Grund- und Menschenrechten ergebenden Verpflichtungen.

4 Empfehlungen für die Umsetzung von Disability Mainstreaming im Saarland

Dieses Beratungspapier soll der saarländischen Landesregierung als Orientierungshilfe dienen, ihren Verpflichtungen aus der UN-BRK nachzukommen. Im Folgenden werden darum Empfehlungen zur Umsetzung eines Disability Mainstreamings formuliert. Wie oben ausgeführt wurde, ergibt sich Disability

Mainstreaming selbst als Verpflichtung aus Artikel 4 Abs. 1 lit. c) UN-BRK. Darüber hinaus handelt es sich dabei aber auch um ein besonders effizientes Mittel zur Umsetzung aller weiteren Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ergeben und die in allen Lebensbereichen und das heißt in allen Politikfeldern eine Rolle spielen.

Im Regierungsprogramm unter Ziff. 4.9 der saarländischen Landesregierung steht darum auch zutreffend: „Inklusion ist eine Querschnittsaufgabe für alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens und fordert unsere Gesellschaft insgesamt.“ Und auch der zweite Landesaktionsplan zeigt auf, dass Menschen mit Behinderungen für die Politik aller Ressorts eine Rolle spielen.⁹⁷ Der Landesaktionsplan beinhaltet spezifische Maßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in bestimmten Bereichen; es handelt sich damit um eine komplementäre Maßnahme zum Disability Mainstreaming, die unbedingt parallel dazu weiter betrieben werden sollte (siehe oben 1.2 und 2.2.5).

Frei nach dem Motto „Je mehr Leute von etwas wissen, desto mehr Leute können auch etwas dafür tun“ bedeutet Disability Mainstreaming im Kern, die Verpflichtungen aus der UN-BRK im Rahmen jeder politischen Maßnahme konsequent zu mitzudenken. Strukturiert nach den bekannten Handlungsbereichen kann dies wie folgt erreicht werden.

4.1 Bewusstsein schaffen

Zur Umsetzung eines effizienten Disability Mainstreaming in der Landesverwaltung und zugleich, um der Verpflichtung zur Bewusstseinsbildung aus Art. 8 UN-BRK in allen staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit nachzukommen, sollte die Landesregierung ein Konzept entwickeln und anschließend umsetzen, um das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung zu verbreiten und für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren.⁹⁸

1. Dazu ist an erster Stelle zu empfehlen, dass die jeweiligen **Ressortspitzen** das Führungspersonal *regelmäßig* auf ihre **Verantwortung** für die Rechte von Menschen mit Behinderungen **hinweisen** und die **Entwicklung von Fortbildungskonzepten** für die Mitarbeiter*innen in den Abteilungen und den nachgeordneten Behörden einfordern. Dabei sollte zum Konzept Disability Mainstreaming informiert werden und über die geplante Umsetzung im jeweiligen Ressort. Jede*r Mitarbeiter*in der Landesverwaltung muss sich im Klaren darüber sein, dass die eigene Arbeit zumindest potenziell die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen berührt, unabhängig vom thematischen Zuschnitt, und dass es in seiner*ihrer Verantwortung liegt, die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen bei allen Maßnahmen zu berücksichtigen.⁹⁹

In Anbetracht der unter 3.3.1 unter Nr. 3 geschilderten Hinderungsgründe für Disability Mainstreaming steht die Landesregierung und jede Führungskraft in der Pflicht, ihr Bekenntnis zu den Menschenrechten einzulösen und deutlich zu machen: Ein Engagement für die Rechte von Menschen mit Behinderungen verdient Wertschätzung und Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist

⁹⁷ MSGFF (2022), S. 8 *et passim*.

⁹⁸ Dies entspricht zugleich den Empfehlungen des UN Fachausschusses in seinen Abschließenden Bemerkungen: UN, CRPD (2023), Ziff. 8(a), 18(a), 54(b).

⁹⁹ Schulungen werden auch vom UN-Fachausschuss empfohlen: UN, CRPD (2023), Ziff. 16(a), 28(b), 54(d), 58(b); UN, CRPD (2015), Ziff. 14(c), 20(b), 26(c), 28(c), 46(d), 48.

keine vermeidbare Zusatzbelastung, sondern eine menschenrechtliche Verpflichtung und gehört zur Arbeit aller Ministerien, weil ebendiese Arbeit aller Ministerien große Auswirkungen auf die Ausübung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen hat.

2. Darüber hinaus sollte die saarländische Landesregierung auch vermehrt auf **Medienarbeit** setzen, um den Bewusstseinswandel in der saarländischen Gesellschaft zu unterstützen.¹⁰⁰ Zwischen der Bewusstseinsarbeit in der Verwaltung und derjenigen in Medien sind Synergien zu erwarten.

Zumal es sich bei der Einführung des menschenrechtsbasierten Verständnisses von Behinderung um einen Paradigmenwechsel handelt, bei dem es um die Lösung von einem historisch gewachsenen Verständnis von Behinderung in Politik und Recht geht und weil das Erkennen der eigenen Zuständigkeit nicht in allen Fällen leicht fallen wird, ist es möglicherweise angezeigt, die **Lernfähigkeit der saarländischen Verwaltung als Motto und Momentum** zu nutzen. Denn in den durchgeführten Interviews ist mehrfach betont worden, dass die kurzen Wege im Saarland dem Dazulernen sehr zuträglich sind.

4.2 Strukturen etablieren

Zentral für ein effizientes Disability Mainstreaming ist die Etablierung von verpflichtenden Strukturen, die zu einer konsequenten Einhaltung verpflichten.

4.2.1 Rechtsgrundlagen überarbeiten

1. Auf der Ebene der Rechtsvorschriften ist zu empfehlen, ein **Prüfraster** zu entwickeln, mit dem zu erlassendes Recht im Entwurfsstadium auf seine Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen geprüft wird.¹⁰¹ Dabei sollten die Empfehlungen der Monitoring-Stelle für die Überprüfung von Gesetzen Berücksichtigung finden und eine dreistufige Prüfung nach hessischem Vorbild etabliert werden, aus der deutlich hervorgeht, wann eine Vorschrift den Anforderungen der UN-BRK nicht genügt.¹⁰² Zur Entwicklung des Prüfrasters sollte bestenfalls eine unabhängige Forschungseinrichtung beauftragt werden. Federführend sollten hier die Ministerien mit den Zuständigkeitsbereichen Justiz und Soziales sein.
2. Die Anwendung des Prüfrasters sollte für die Gesetzesentwürfe aller Ressorts sichergestellt werden, bestenfalls durch eine **Verpflichtung im Gesetz und in der Geschäftsordnung** der Landesregierung.
3. Darüber hinaus sollte eine **schrittweise Prüfung des geltenden Rechts** im Saarland auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK stattfinden.¹⁰³ Das o.g. Prüfraster könnte hier als eine Orientierung dienen.¹⁰⁴
4. Zudem sollte **Disability Mainstreaming als ein Leitprinzip** der Landesregierung in die **Geschäftsordnung der Landesregierung** aufgenommen werden, sodass

¹⁰⁰ Vgl. auch UN, CRPD (2023), Ziff. 18(a); 68(c), 76; UN, CRPD (2015), Ziff. 20(a), 22(b), 64.

¹⁰¹ Vgl. die Empfehlung UN, CRPD (2015), Ziff. 12(a), (b).

¹⁰² DIMR (2024a), S. 13-15, 24.

¹⁰³ Siehe auch UN, CRPD (2023), Ziff. 8(b).

¹⁰⁴ Siehe auch dazu die Empfehlungen der Monitoring-Stelle DIMR (2024a), S. 13-15, 29-31.

die Verpflichtung für alle Ressorts deutlich wird.¹⁰⁵ Als Orientierung kann hier § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien dienen, in dem Gender-Mainstreaming als Leitprinzip verankert ist. Bestenfalls wird eine Regelung getroffen, die die Gleichstellung weiterer vulnerabler Gruppen aufgreift, die von Diskriminierung betroffen sind, wobei § 1 AGG als Orientierung dienen kann.

5. Es empfiehlt sich auch die Aufnahme einer Bestimmung, die die **verpflichtende Zusammenarbeit der Ministerien mit dem*der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen und dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen regelt**, beispielsweise nach dem Vorbild von § 21 Abs. 1 der GGO (Bund). Ziel muss es sein, einen regelmäßigen Austausch mit der Leitungsebene der Ressorts zu etablieren, in denen die laufenden Planungen der Ministerien thematisiert werden, um Berührungspunkte mit Relevanz für Menschen mit Behinderungen möglichst *frühzeitig* identifizieren zu können. § 19 und 21 SBGG sind dahingehend nicht genau genug gefasst, weil keine Verpflichtung der einzelnen Ressorts bestimmt ist, regelmäßig die Expertise des*der Beauftragten und des Beirats einzuholen. Diese Expertise sollte aber genutzt werden, um festzustellen, ob und wie Menschen mit Behinderungen von geplanten Maßnahmen betroffen sein könnten.
6. Für den **Erlass von Rechtsvorschriften** sollte gesetzlich festgeschrieben werden, dass dem **Landesbeirat** eine **Stellungnahme** bereits **vor Fertigstellung des Referentenentwurfs** ermöglicht wird.¹⁰⁶ Die Frist sollte der Verpflichtung aus der UN-BRK zu effektiver Partizipation (Art. 4 Abs. 3, Art. 29, Art. 33 Abs. 2 UN-BRK) Rechnung tragen. Dazu gehört insbesondere, dass ausreichend Gelegenheit für die Selbstvertreter*innen besteht, sich mit der fraglichen Materie auseinanderzusetzen und eine fundierte Stellungnahme abzugeben.¹⁰⁷ Dabei muss Berücksichtigung finden, dass viele Selbstvertreter*innen diese Rolle im Ehrenamt ausfüllen und eine großzügigere Frist benötigen, um ihre Teilnahme an Beiratssitzungen zu organisieren, als dies für Mitglieder des Beirats der Fall ist, die diese Funktion im Rahmen ihrer Berufsausübung ausführen. Darüber hinaus kann es im Einzelfall erforderlich sein, angemessene Vorkehrungen für die Aussprache auf der Beiratssitzung zu treffen (z.B. Beauftragung von Dolmetscher*innen für DGS oder Leichte Sprache, Technik etc.). Für eine angemessene Frist müssen diese vorstehenden Punkte Berücksichtigung finden. § 21 Abs. 3 SBGG ist dahingehend nicht ausreichend, weil erstens das Stadium der Anhörung nicht festgeschrieben ist und die Anhörung so wirkungslos werden kann, und zweitens die Pflicht sich nur auf Vorschriften bezieht, die die Belange von Menschen mit Behinderungen explizit berühren. Die Anhörung des Beirats sollte aber auch dazu dienen gegenzuprüfen, ob zu erlassende Vorschriften Auswirkungen haben.

¹⁰⁵ Dies würde auch der Empfehlung des UN-Fachausschusses entgegenkommen, siehe UN, CRPD (2023), Ziff. 8(a), 18(a), 64(a), 76; UN, CRPD (2015), Ziff. 6, 8(a).

¹⁰⁶ Dies entspräche der Empfehlung des UN-Fachausschusses, siehe UN, CRPD (2023), Ziff. 8(d).

¹⁰⁷ UN, CRPD (2018b), Ziff. 47.

Anhörung und Prüfraster können einander nicht ersetzen, sondern sollten komplementär zueinander zum Einsatz gebracht werden, um bestmögliche Ergebnisse zu erzielen.

4.2.2 Verantwortlichkeiten schaffen

1. Die Verantwortlichkeit für Disability Mainstreaming in der Landesverwaltung tragen wie oben gesehen alle Mitarbeiter*innen in Leitungsfunktion. Damit eine effektive Umsetzung gewährleistet werden kann, sollte eine **zentrale Stelle in der Staatskanzlei** zuständig sein, um für eine Umsetzung in den Ressorts zu sorgen. Federführend könnte hier die **Grundsatzabteilung** sein. Gerade aufgrund der sich aus dem EU-Recht ergebenden Verpflichtungen zur Beachtung der UN-BRK bei der Umsetzung von EU-Recht legen es nahe, den Prozess zentral über die Staatskanzlei zu koordinieren. Thematische Überschneidungen ergeben sich außerdem mit dem Themenkomplex Nachhaltigkeit.
2. Der **Stand der Umsetzung** sollte **regelmäßig durch die Staatskanzlei erhoben** werden. Dafür bietet es sich an, die Schwerpunkte als Indikatoren zu nutzen, die in dieser Handreichung identifiziert wurden: Bewusstseinsbildung (Schulungen), Strukturen (Gestaltungsmechanismen und Partizipationsmechanismen), Personal.
3. Zu empfehlen ist außerdem die Etablierung bzw. Umstrukturierung einer interministeriellen Arbeitsgruppe (**IMAG**) zu **Disability Mainstreaming**. Es ist hier von entscheidender Bedeutung, dass die IMAG mit **Personal mit Lenkungsverantwortung** besetzt ist. Bestenfalls wird Disability Mainstreaming in das **Portfolio des*der Staatssekretär*in in jedem Ressort** aufgenommen. Die Monitoring-Stelle nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK sollte mit Beobachterstatus an den Sitzungen der IMAG teilnehmen können, um über den Umsetzungsstand informiert zu bleiben. Ziel der IMAG sollte es auch unbedingt sein, Doppelstrukturen und künstliche Trennungen zu vermeiden. So gibt es beispielsweise keinen sachlichen Grund, die Prüfungen nach BFGS und ProduktSiG an zwei unterschiedlichen Stellen in der Verwaltung zu besorgen. In beiden Fällen ist der Gegenstand der Verbraucherschutz.

4.2.3 Partizipation ermöglichen

Die Landesregierung sollte entsprechend ihren Verpflichtungen aus u.a. Art. 4 und 29 UN-BRK **effiziente Partizipationsstrukturen schaffen**,¹⁰⁸ die praktisch ermöglichen, dass Selbstvertreter*innen auf die Politik Einfluss nehmen können, von der Menschen mit Behinderungen betroffen sind.¹⁰⁹ Die Strukturen müssen so beschaffen sein, dass sie nicht aufgrund von beispielsweise zu kurzen Fristen oder zu großen Zusatzbelastungen oder bürokratischen Hindernissen leerlaufen.¹¹⁰

1. An erster Stelle steht hier ein **regelmäßiger Austausch mit dem Landesbeirat**, der in **konstruktivem Dialog mit allen Ressorts** stehen sollte. Die Ministerien sollten aktiv und regelmäßig die Expertise des Landesbeirats suchen, damit dieser seiner im SBBG vorgesehenen beratenden Funktion gerecht werden kann. Diese

¹⁰⁸ Vgl. auch die Empfehlungen des UN-Fachausschusses, UN, CRPD (2023), Ziff. 8(d), 20(d). Die Notwendigkeit der effektiven Einbindung von Selbstvertreter*innen betont der UN-Fachausschuss vielfach, siehe UN, CRPD (2023), Ziff. 18(b), 24, 26(b), 28, 36, 40, 44, 48, 54, 62(a), 66(b), 67(d), 72(b). Siehe außerdem UN, CRPD (2018b), Ziff. 14, 15, 18.

¹⁰⁹ Zu detaillierten Empfehlungen siehe DIMR (2021c).

¹¹⁰ Dies wird auch vom UN-Fachausschuss betont: UN, CRPD (2023), Ziff. 8(d), (e).

Konsultationen sollten verbindlich festgeschrieben werden, um zu gewährleisten, dass über den Landesbeirat echte Partizipation stattfindet.

2. Empfehlenswert ist es außerdem, den **Beirat als Partizipationsorgan zu stärken**. Die Verordnungsermächtigung in § 20 Abs. 2 SBBG ist nicht zwingend so zu lesen, dass damit die genaue Zusammensetzung bestimmt werden müsste. Die Aufnahme von Selbstvertretungsorganisationen sollte flexibler gehandhabt werden, wohingegen es sinnvoll ist, die Aufnahme anderer Organisationen, die nicht Selbstvertretungsorganisationen im Sinne der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 des UN-Fachausschusses¹¹¹ sind, zu begrenzen. Wirksame Mechanismen zur Stärkung der Partizipation durch den Beirat könnten es auch sein, die Beschlussfähigkeit des Beirats daran zu knüpfen, dass mindestens 2/3 der anwesenden Mitglieder Selbstvertreter*innen sind, oder alternativ den Stimmen der Selbstvertreter*innen prozentual mehr Gewicht zu verleihen.
3. Darüber hinaus ist zu empfehlen, weitere Möglichkeiten zu schaffen, mithilfe derer Menschen mit Behinderungen auf eine Politik hinwirken können, die ihre Lebenssituation angemessen berücksichtigt. Für **jedes Ministerium** sollte ein **Fachbeirat** eingerichtet werden. Vorbild könnten hier etwa die Koordinierungsstellen in Berlin oder die Fachbeiräte in jedem Ministerium in NRW sein.¹¹² An dieser Stelle ist erneut darauf hinzuweisen, dass Schwerbehindertenvertretungen keine Partizipation ersetzen. Erstens entspricht es nicht dem Aufgabenzuschnitt dieser Funktion, inhaltlich politisch zu beraten; es handelt sich um Personalvertretungen. Zweitens ist die Überprüfung aller laufenden Maßnahmen auf die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen *nicht als Zusatzaufgabe* umfassend leistbar. Gerade darum ist es für ein Disability Mainstreaming wichtig, dass die Mitarbeiter*innen gut geschult sind und Selbstvertreter*innen eingebunden werden.
4. Des Weiteren sollte die Landesregierung **Konzepte zur Entlastung der im Ehrenamt tätigen Selbstvertreter*innen** entwickeln.¹¹³ Die UN-BRK verpflichtet u.a. in den Art. 4 Abs. 3, Art. 29 und Art. 33 Abs. 2 zur Ermöglichung von *effektiver* Partizipation und diese muss praktisch möglich sein. Wenn Beiratssitzungen während der üblichen Wochenarbeitszeit stattfinden, muss dafür Sorge getragen werden, dass sie erstens planbar weit im Voraus angekündigt werden (das gilt insbesondere für Anhörungen zu laufenden Verfahren) und zweitens ein Fernbleiben von der Arbeit ohne Verdienstaussfall oder arbeitsrechtliche Folgen möglich ist. Dies zu gewährleisten ist eine Staatsaufgabe. Zudem sollte ehrenamtliche Arbeit, wie es üblich ist, angemessen entschädigt werden. Das gilt umso mehr für beratende Organe wie den Landesbeirat.
5. Bei den **Partizipationsstrukturen** sollte schließlich darauf geachtet werden, dass sie die **Diversität von Menschen mit Behinderungen widerspiegeln**.¹¹⁴ Wenn bestimmte Gruppen von Selbstvertreter*innen im Landesbeirat oder anderen

¹¹¹ UN, CRPD (2018b), Ziff. 13, 14.

¹¹² Orientierung können hier beispielsweise Schleswig-Holstein (Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Focal Points), siehe: MPSH (2022), S. 24 und Berlin (Einrichtung von Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen), siehe dazu: DIMR (2021c) sowie MAGS NRW (2024) bieten.

¹¹³ Vgl. auch UN, CRPD (2023), Ziff. 8(d), (e), 14(b); UN, CRPD (2015), Ziff. 10.

¹¹⁴ UN, CRPD (2018b), Ziff. 47. Vgl. auch UN, CRPD (2023), Ziff. 13(a), 14(a), 16(c), 68(e); UN, CRPD (2015), Ziff. 10, 16(b).

Partizipationsstrukturen gar nicht vertreten oder unterrepräsentiert sind, deutet dies auf Schwächen in den Strukturen hin.

4.2.4 Zusammenarbeiten

Zu empfehlen ist die Etablierung eines **regelmäßigen** Austauschs unter den Stellen, die thematisch für die Wahrung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zuständig sind. Dabei sollte von allen beteiligten Stellen auf eine konstruktive Zusammenarbeit hingewirkt werden. Empfehlenswert ist etwa ein **Runder Tisch** einmal im Quartal, an dem der*die Landesbeauftragte, die*der Teilhabe- und Inklusionsbeauftragte, die*der Landesbeauftragte für Inklusion in Schulen und Kindertagesstätten, die*der zuständige Funktionsträger*in im Grundsatzreferat der Staatskanzlei (siehe oben 4.2.2) teilnehmen. Auch Beauftragte für die Belange anderer vulnerabler Gruppen könnten beteiligt sein, um mögliche Synergien zu identifizieren und zu erzeugen. Der Runde Tisch sollte dem Informationsaustausch und der Zusammenarbeit dienen. Denkbar ist auch hier ein Beobachterstatus der Monitoring-Stelle.

4.2.5 Unabhängigkeit wahren

Um die Arbeitsfähigkeit des*der **Landesbeauftragten** für Menschen mit Behinderungen und seine*ihre fachliche Unabhängigkeit zu sichern, ist zu empfehlen, diese Funktionsstelle mit eigenem Personalbudget auszustatten und sicherzustellen, dass der*die Funktionsträger*in die **Personalauswahl selbst vornehmen** kann. Darüber hinaus sollte ein*e **Stellvertreter*in** bestimmt sein, damit die Arbeitsfähigkeit stets gewahrt ist.

Die **Landesfachstelle Barrierefreiheit** sollte so angegliedert sein, dass eine **unabhängige Beratung** öffentlicher und privater Stellen möglich ist.¹¹⁵

4.2.6 Prüfraster für Maßnahmen entwickeln

Es ist zu empfehlen, ein Prüfraster auch für solche Maßnahmen zu entwickeln, die auf untergesetzlicher Ebene Wirkung entfalten sollen. Dabei kann das für Gesetze entwickelte Prüfraster (4.2.1) als Orientierung dienen.¹¹⁶ Federführend sollte hier die Staatskanzlei mit inhaltlicher Unterstützung des Sozialressorts agieren.

4.2.7 In der Haushaltsplanung berücksichtigen

Von zentraler Bedeutung ist es, für jede politische Maßnahme die Kosten dafür einzuplanen, dass die Maßnahme inklusiv ist und alle Menschen von ihr profitieren können. Es ist eine Verpflichtung aus der UN-BRK, dass Maßnahmen so geplant werden, dass auch Menschen mit Behinderungen teilhaben können, und es sollte auch der Anspruch jeder Landesregierung sein, keine Gruppe von ihren Maßnahmen auszuschließen. Barrierefreiheit ist eine verbindliche Verpflichtung aus der UN-BRK. Die **Kosten** für eine Maßnahme sind darum **anhand von barrierefreien Lösungen zu kalkulieren** und **von vornherein einzuplanen**. Eine Kostenkalkulation anhand von nicht-barrierefreien „Lösungen“ ist konventionswidrig und verbietet sich darum von vornherein. Ein Volkspark, der nur von einem Teil der Bevölkerung nutzbar ist, ist keiner.

¹¹⁵ DIMR (2023c), S. 2.

¹¹⁶ Siehe auch erneut die Empfehlungen in DIMR (2024a), S. 13-15, 29-31.

Bei der Planung der Kosten sollte Berücksichtigung finden, dass die UN-BRK gemäß Art. 9 zu umfassender Barrierefreiheit verpflichtet, die nicht nur auf die räumliche Umgebung bezogen ist, sondern zum Beispiel auch auf die kommunikative und technische. Für eine Veranstaltung würde dies z.B. bedeuten, dass die Werbung und Dokumentation für alle wahrnehmbar ausgestaltet ist, die Veranstaltung baulich zugänglich ist, Dolmetschung für Gebärdensprachnutzer*innen und Angebote für Menschen mit Sehbeeinträchtigung bestehen, sowie dass es eine reizarme Teilnahmemöglichkeit für die Menschen gibt, für die Reizüberflutung eine Barriere darstellt. Zur besseren Planung von barrierefreien Maßnahmen könnten zunächst Checklisten (für Veranstaltungen, Baumaßnahmen etc.) erstellt werden, die die Behörden informieren, woran zu denken ist, und die regelmäßig auf den aktuellen Stand der Technik aktualisiert werden.¹¹⁷

4.3 Personelle Ressourcen ausbilden

1. Für ein wirksames Disability Mainstreaming innerhalb der Ressorts ist es empfehlenswert, den Mainstreaming-Gedanken bereits bei der Personalauswahl zu berücksichtigen. **Diversity-Kompetenz** sollte als **Auswahlkriterium** eingeführt werden. Denkbar ist beispielsweise die Abfrage der eigenen „Diversitätsphilosophie“, wie es an einigen Universitäten bereits Praxis ist. In der Folge wären Bewerber*innen bereits in der Vorbereitung ihrer Bewerbung zu einer Auseinandersetzung mit Diversität in der Gesellschaft angehalten. Diese Abfrage hätte auch den Effekt, dass die Landesverwaltung nach außen als eine Arbeitgeberin sichtbar wird, die aktiv an der Gleichstellung und dem Abbau von Diskriminierungen in der Gesellschaft arbeitet, und dadurch attraktiver für daran interessierte Bewerber*innen wird. Auch wird allein durch eine solche Ausschreibung ein Mainstreaming-Effekt erzielt.
2. Darüber hinaus sollte auf die **regelmäßige Schulung des Personals** gesetzt werden (siehe oben 4.1 Nr. 1). So wie für den Datenschutz müssen auch die Schulungen für die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtend sein – beides sind Menschenrechtsthemen und eine Einhaltung wird vom internationalen, nationalen und vom EU-Recht verlangt. Die Schulungen sollten auch Richter*innen adressieren, zumal die Rechte der UN-BRK und ihre Geltung oft nur wenig bekannt sind.¹¹⁸

Für die Schulungen wird ein **regelmäßiger Turnus** empfohlen, wobei die Inhalte variieren sollten und **rechtliche sowie sozialwissenschaftliche Aspekte** ebenso abdecken sollten wie **Sensibilisierungskurse**. An dieser Stelle bietet sich die Zusammenarbeit mit Selbstvertreter*innen an, die Schulungen anbieten.¹¹⁹ Im Rahmen der Sensibilisierungskurse bietet es sich auch an, solche zu buchen, bei denen es um die Identifikation der eigenen Privilegien geht, da auch auf diese Weise Diskriminierungen abgebaut werden können – nicht nur gegenüber Menschen mit Behinderungen.

4.4 Disability Mainstreaming in die Arbeitsabläufe aufnehmen

1. Ein erster inhaltlicher Schritt sollte es in den **einzelnen Abteilungen** sein, **Bereiche zu identifizieren**, in denen es in der Vergangenheit punktuelle

¹¹⁷ Anregungen finden sich etwa bei Bundesfachstelle BF (2024) und MPSH (2016).

¹¹⁸ Ausdrücklich auch UN, CRPD (2015), Ziff. 28(c).

¹¹⁹ Siehe auch UN, CRPD (2023), Ziff. 28(b), 54(d); UN, CRPD (2015), Ziff. 20(b).

Maßnahmen oder Einzelfalllösungen gab und die Möglichkeiten zu erwägen, aus diesen Einzelfällen regelhafte Mechanismen zu entwickeln, die sich in die Arbeitsabläufe integrieren lassen.¹²⁰

2. Darüber hinaus sollte **Disability Inclusive Budgeting** in die politischen Prozesse aufgenommen werden. Entsprechend dem Gender-Budgeting (siehe 1.3) sollte der Landeshaushalt inklusiv ausgerichtet werden (siehe 2.3.4).¹²¹ Dazu sollte beispielsweise gehören, die Finanzierung von Maßnahmen oder Förderungen stets an die Bedingung zu knüpfen, dass die geplanten Maßnahmen Menschen mit Behinderungen miteinbeziehen.
3. In der **Zusammenarbeit** der Ressorts **mit** anderen Stellen und **privaten Akteur*innen** sollte sich das Disability Mainstreaming der Landesregierung ebenfalls niederschlagen.¹²² Beispielsweise könnte Inklusion von Menschen mit Behinderungen als ein zwingend zu berücksichtigender Aspekt in die Zielvereinbarungen mit Hochschulen mit aufgenommen werden, in Förderrichtlinien für die Vergabe von Fördermitteln in den Bereichen Arbeit oder Wohnraum oder in Vereinbarungen den ÖPNV betreffend aufgenommen werden.
4. Auch in der **Zusammenarbeit mit Partnerregionen in anderen EU-Staaten** sollte die Landesregierung verstärkt Disability Mainstreaming verfolgen. Ein besonderes Potenzial bietet dafür das **Netzwerk Großregion**. Beinahe alle Politikfelder der Arbeitsgruppen berühren die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen, sodass es sehr sinnvoll wäre, diese als Querschnittsaufgabe zu identifizieren.¹²³ Als Teil des zweigleisigen Vorgehens bietet sich außerdem eine Förderung von Projekten im Rahmen des Programms Interreg VI A Großregion an, die spezifisch die Realisierung von Menschenrechten für Menschen mit Behinderungen zum Ziel haben. „Eine sozialere Großregion“ ist ausdrücklich eine der Prioritäten des Programms.¹²⁴ Entsprechend dem Netzwerk der Gleichstellungsbeauftragten der Großregion sollte auch eine Vernetzung der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen angestrebt werden.¹²⁵
5. Der*die Ministerpräsident*in des Saarlands sollte zudem seine*ihre Position als **Bevollmächtigte*r der Bundesrepublik Deutschland für die deutsch-französischen Bildungs- und Kulturbeziehungen** dafür nutzen, für eine inklusive Bildungspolitik insbesondere in deutsch-französischen Kooperationen zu werben.

5 Fazit

Menschenrechte sind die grundlegenden Werte, zu denen sich die Europäische Union, die Bundesrepublik Deutschland und auch das Saarland bekennen. Neben der direkten Verpflichtung aus der UN-BRK als ratifizierter völkerrechtlicher Konvention

¹²⁰ Als erste Orientierung in einzelnen Handlungsbereichen kann auch Kohte / Haas / Wiekert (2015), S. 15-34 dienlich sein.

¹²¹ UN, UN Women (2023).

¹²² Siehe auch UN, CRPD (2023), Ziff. 18(a) 76.

¹²³ Arbeitsgruppen: Gipfel der Großregion (2024a).

¹²⁴ Gipfel der Großregion (2024b).

¹²⁵ Zu dem Netzwerk der Gleichstellungsbeauftragten: Gipfel der Großregion (2024c).

sind der Bund und die Länder auch verpflichtet, die UN-BRK als Teil des EU-Rechts zu beachten.

Zu diesen Bindungen gehört gemäß u.a. Art. 4 Abs. 1 lit. c) UN-BRK das Disability Mainstreaming. In seinen Abschließenden Bemerkungen im Staatenprüfungsverfahren Deutschlands (2023) formuliert der UN-Fachausschuss: „8. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (a) Strategien zur Verstärkung des Engagements in allen Ressorts zu entwickeln, um **sicherzustellen, dass das Thema Behinderung in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft als Querschnittsthema anerkannt wird, und behinderungsbezogene Maßnahmen wirksam in alle Bereiche des Rechts einzugliedern** [...]“. Der Handlungsauftrag könnte deutlicher nicht sein und wie oben festgestellt wurde, besteht für das Saarland ein Verbesserungsbedarf in allen vier Handlungsbereichen des Disability Mainstreamings.

Dabei bietet diese Verpflichtung auch große Chancen dafür, eine inklusive und nachhaltige Gesellschaft zu formen und die großen Herausforderungen unserer Zeit zu meistern (Transformation, Fachkräftemangel, um nur einige zu nennen). Disability Mainstreaming ist ein Motor, um gute Politik zu machen und dabei niemanden zu übersehen. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, zweigleisig vorzugehen und neben dem Disability Mainstreaming-Ansatz auch gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen gezielt zu stärken.

Ein Bekenntnis zu den Menschenrechten bedeutet stets dazuzulernen. Diskriminierung und Marginalisierung zeigen sich nicht immer offensichtlich und sind nicht immer das Ergebnis eines bewussten Prozesses, sondern sie finden nebenbei statt, während die Konzentration auf einer anderen Aufgabe liegt. Allerdings haben die letzten Jahrzehnte nicht nur das gezeigt, sondern auch, dass Gesellschaften und auch Behörden durchaus fähig sind dazuzulernen. Die Lernfähigkeit des Saarlands, in dem die Wege kurz sind und die Menschen bereit sind, für eine gute Zukunft anzupacken, ist das Momentum, das die Landesregierung nutzen sollte, um wirksame Strukturen für ein Disability Mainstreaming zu schaffen und als kleinstes Flächenland Vorreiter in Sachen Gleichstellung zu werden.

6 Dokumentenverzeichnis

BMAS (2016): "Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft", Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), Berlin: BMAS

BMAS (2017a): Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming), Berlin: BMAS

BMAS (2017b): Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Kurzfassung, Berlin: BMAS

BMAS (2021a): Statusbericht zum Nationalen Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: BMAS

BMAS (2021b): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, Berlin: BMAS

BMFSFJ (2014): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Kurzfassung, Berlin: BMFSFJ

BMFSFJ (2020): Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung, Berlin: BMFSFJ

BMFSFJ (2021a): Umsetzungsstand der Maßnahmen der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung nach Zielen, Berlin: BMFSFJ

BMFSFJ (2021b): Gender Mainstreaming. Hintergrundinformation.
<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellung-und-teilhabe/strategie-gender-mainstreaming/gender-mainstreaming-80436> (abgerufen am 21.03.2024)

BMZ (2013): Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Laufzeit 2013-2015). Strategiepapier 1/2013, Berlin: BMZ

BMZ (2019): Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Strategiepapier 12/2019, Berlin: BMZ

Bundesagentur für Arbeit (BfA) (2023): Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung. Analyse Arbeitsmarkt 2022, Nürnberg: BfA

Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2024): Checkliste Barrierefreie Veranstaltungen.
<https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/checkliste-barrierefreie-veranstaltung.html?nn=ad13e2e4-6304-4725-89c6-36f9fccd9220> (abgerufen am 21.03.2024)

CoE (2024a): Sexual and reproductive health and rights in Europe. Progress and Challenges. Follow-up report to the 2017 issue paper, Strasbourg: CoE

CoE, Commissioner for Human Rights (2024b): Report following her visit to Germany from 27 November to 1 December 2023, CommHR(2024)13

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (MPSH) (2016): Veranstaltungen der Landesregierung Schleswig-Holstein. barrierefrei! Leitfaden und Checkliste. https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/M/menschenMitBehinderungen/Downloads/hinweise_veranstaltungen_barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 21.03.2024)

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (MPSH) (Hg.) (2022): Fokus Landesaktionsplan 2022, Kiel: Staatskanzlei SH

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (MPSH) (2024): Staatskanzlei. Organisationsplan, 1. März 2024. https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden//Staatskanzlei/OrganisationAnsprechpartner/_documents/organigramm.pdf?__blob=publicationFile&v=17 (abgerufen am 21.03.2024)

EU, EIGE (2022): Germany. Monitoring progress. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/germany#toc-monitoring-progress> (abgerufen am 20.03.2024)

EU, EIGE (2024a): Gender Mainstreaming. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming> (abgerufen am 20.03.2024)

EU, EIGE (2024b): Gender Statistics Database. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/genmain/genmain_cont/genmain_cont_im (abgerufen am 20.03.2024)

EU, EIGE (2024c): H1. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/genmain_cont_im_h1__instmech_h1/bar (abgerufen am 21.03.2024)

EU, EIGE (2024d): H2. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/genmain_cont_im_h2__instmech_h2 (abgerufen am 21.03.2024)

EU, EIGE (2024e): H3. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/genmain_cont_im_h3__instmech_h3/bar (abgerufen am 21.03.2024)

EU, EIGE (2024f): H4. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/genmain_cont_im_h3__instmech_h4 (abgerufen am 21.03.2024)

EU, Europäisches Parlament (2024): Gleichstellung von Männern und Frauen. Kurzdarstellungen über die Europäische Union. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_2.3.8.pdf (abgerufen am 20.03.2024)

EuGH (2008): Urteil vom 03.09.2008, C 402/05

EuGH (2014): Urteil vom 22.05.2014, C-356/12

Gipfel der Großregion (2024a): Die Arbeitsgruppen. <https://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/Die-Arbeitsgruppen> (abgerufen am 20.03.2024)

Gipfel der Großregion (2024b): Interreg V A. <https://www.grossregion.net/Institutionen/Weitere-Akteure/Interreg-V-A-Grossregion> (abgerufen am 20.03.2024)

Gipfel der Großregion (2024c): Gleichstellungsbeauftragte. <https://www.grossregion.net/Buerger/Mitmachen/Gleichstellungsbeauftragte> (abgerufen am 20.03.2024)

Landesbeirat für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2024): Liste der Mitglieder, 1. März 2024. <https://www.landtag-saar.de/media/iapdpsi4/liste-lbb-01-m%C3%A4rz-2024.pdf> (abgerufen am 20.03.2024)

MAGS NRW (2024): Inklusionsbeirat und Fachbeiräte.
<https://www.mags.nrw/inklusionsbeirat-und-fachbeirate> (abgerufen am 20.03.2024)

MSGFF (2022): "Saarland inklusiv – Unser Land für alle". 2. Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und 6. Landesplan zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen, Saarbrücken: MSGFF

Sächsische Staatskanzlei (2024): Amtliches Organigramm der Staatskanzlei, 4. Dezember 2023. <https://www.sk.sachsen.de/organigramm-6848.html> (abgerufen am 21.03.2024)

Saar-SPD (2022): Unser Saarland Plan. Regierungsprogramm der Saar-SPD 2022-2027. Echte #SAARLANDLIEBE ist bei uns Programm: Anke Rehlinger

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)

UN, Commission on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2014a): General Comment No. 1 Article 12: equal recognition before the law, 19 May 2014, UN Doc. CRPD/C/GC/1

UN, CRPD (2014b): General Comment No. 2 Article 9: Accessibility, 22 May 2014, UN Doc. CRPD/C/GC/2

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

UN, CRPD (2016a): General Comment No. 3 on women and girls with disabilities, 25 November 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/3

UN, CRPD (2016b): General Comment No. 4 on the right to inclusive education, 25 November 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/4

UN, CRPD (2017): General Comment No. 5 on living independently and being included in the community, 27 October 2017, UN Doc. CRPD/C/GC/5

UN, CRPD (2018a): General Comment No. 6 on equality and non-discrimination, 26 April 2018, UN Doc. CRPD/C/GC/6

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

UN, CRPD (2022a): General Comment No. 8 on the right of persons with disabilities to work and employment, 7 October 2022, UN Doc. CRPD/C/GC/8

UN, CRPD (2022b): Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies, 10 October 2022, UN Doc. CRPD/C/5

UN, CRPD (2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, 3 October 2023, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3

UN, Fourth World Conference on Women (1996): Report, UN Doc. A/CONF.177/20/Rev.1

UN, General Assembly (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution, 25 September 2015, UN Doc. A/RES/70/1

UN, Sustainable Development Group (2019): Gender Mainstreaming, September 2019. <https://unsdg.un.org/resources/gender-mainstreaming> (abgerufen am 20.03.2024)

UN, UN Women (2023): Gender- and Disability-Inclusive Budgeting. Issues and Policy Options. Policy Brief, New York: UN Women

Die Publikationen der Vereinten Nationen sind unter <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp> frei zugänglich.

Die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) des UN-Fachausschusses sind in deutscher Übersetzung abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html;jsessionid=21F3128016A1FD96F076BFAE37DF72AF.internet942

Die Dokumente zu den Staatenprüfungen Deutschlands sind in deutscher Übersetzung abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Staatenpruefung/staatenpruefung_node.html

7 Literaturverzeichnis

Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V. (ABID) (2024): Dringende Sensibilisierung von Polizisten: Umgang mit Menschen mit Behinderung erforderlich. <https://www.abid-ev.de/dringende-sensibilisierung-von-polizisten-umgang-mit-menschen-mit-behinderung-erforderlich/> (abgerufen am 20.03.2024)

Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Boger, Mai-Ah (2019): Implikationen des Dekategorisierungsdiskurses der Inklusionspädagogik für den Begabungsbegriff. In: Kiso, Carolin / Lagies, Judith (Hg.): Begabungsgerechtigkeit. Perspektiven auf stärkenorientierte Schulgestaltung in Zeiten von Inklusion. Wiesbaden: Springer, S. 71-101

Broderick, Andrea (2018): Article 4. In: Bantekas, Ilias / Stein, Michael Ashley / Anastasiou, Dimitris (Hg.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Oxford: OUP, S. 106-139

Della Fina, Valentina (2017): Article 4 [General Obligations]. In: Della Fina, Valentina / Cera, Rachele / Palmisiano, Giuseppe (Hg.): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Basel: Springer Cham, S. 137-155

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2021a): Covid-19: Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Warum ein konsequentes Disability Mainstreaming in der Pandemiebekämpfung nötig ist. Mai 2021. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2021b): Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021-2025). 11 Eckpunkte. Oktober 2021. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2021c): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin. Erfahrungen, Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Dezember 2021, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2023a), Institut fordert Disability Mainstreaming in Bund, Ländern und Kommunen. Pressemitteilung, 25.03.2022. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2023b): Regelungen zu „Beauftragte*r für Menschen mit Behinderungen“ Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich. Factsheet Juni 2023. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2023c): Regelungen zur „Fachstelle Barrierefreiheit“. Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich. Factsheet Juni 2023. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2023d): Inklusive Bildung. Parallelbericht zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. Factsheet August 2023. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2023e): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2022 – Juni 2023. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

DIMR (2024a): Rechtlicher Handlungsbedarf im Land Berlin zur Umsetzung der UN-BRK. Notwendigkeit einer systematischen Normenprüfung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

DIMR (2024b): Rechtsgutachten „UN-BRK kommunal“. Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Denecke, Frauke (2022): Beschluss 2010/48/EG mit UN-BRK. Präambel. In: Franzen, Martin / Gallner, Inken / Oetker, Hartmut (Hg.): Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 4. Aufl.

Jarass, Hans D. (2021): GrCh. Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK. Kommentar, 4. Aufl. München: Beck

Kieck, Bettina / Ayeh, Diana / Beitzer, Paul / Gerdes, Nora / Günther, Philipp / Wiemers, Britta (2016): Inclusion grows. Developing a manual on disability mainstreaming for the German Development Cooperation. Case Study in Namibia. SLE Publication Series S265. Berlin: SLE/GIZ

Kohte, Wolfhard / Haas, Diana / Wiekert, Ingo (2015): Studie zum „Gender-Disability-Mainstreaming“ (28/15). Ergebnisbericht. Halle/Saale: MAS LSA

REHADAT Statistik (2023): Grafik Arbeitslosenquote auf Basis eingeschränkter Bezugsgrößen. <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/arbeits-und-erwerbslosigkeit/arbeitslos-statistik-der-bundesagentur-fuer-arbeit/> (abgerufen am 20.03.2024)

Schiller, Christof / Hellmann, Thorsten / Pieper, Antonia (2022): Liberale Demokratien müssen sich im vorausschauenden Regieren üben. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2024): Gender Budgeting. <https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/gender-budgeting/> (abgerufen am 20.03.2024)

Skarstad, Kjersti / Stein, Michael Ashley (2018): Mainstreaming disability in the United Nations treaty bodies. In: 17 Journal of Human Rights 1, S. 1-24

Sprengseis, Gabriele (2021): Der Schlüssel zur Verwirklichung der Inklusion ist Disability Mainstreaming. In: Sihn-Weber, Andrea (Hg.): CSR und Inklusion. Bessere Unternehmensperformance durch gelebte Teilhabe und Wirksamkeit. Berlin: Springer Gabler, S. 371-379

Süddeutsche Zeitung Online (07.03.2023): Saarland plant Strategie zu Geschlechtergerechtigkeit. <https://www.sueddeutsche.de/politik/regierung-saarbruecken-saarland-plant-strategie-zu-geschlechtergerechtigkeit-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230307-99-863079> (abgerufen am 20.03.2024)

Welke, Antje (2023a): Die UN-Behindertenrechtskonvention muss endlich umgesetzt werden, nicht nur ein bisschen. In: Teilhabe 2023 (4), S. 140-141

Welke, Antje (2023b): Umfangreiche Aufträge an den deutschen Gesetzgeber zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Rechtsdienst 2023 (4), S. 151-152

Welti, Felix (2023): Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Zur Einlösung von Inklusion, sozialer Teilhabe und Barrierefreiheit. In: Bürger & Staat 2023 (4), S. 221-228

Wittmann, Linus (2022): Menschen mit psychischen Erkrankungen in Polizeieinsätzen. Besonderheiten und deren Bedeutung für die Praxis. In: Staller, Mario / Koerner, Swen (Hg.): Handbuch polizeiliches Einsatztraining. Professionelles Konfliktmanagement. Theorie, Trainingskonzepte und Praxiserfahrungen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 413-429

ZEIT ONLINE (11.07.2023): Behinderung und Katastrophenschutz: Rette sich, wer kann. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2023-07/behinderung-katastrophenschutz-barrierefreiheit-ahrtaal> (abgerufen am 20.03.2024)

Ziegler, Stefanie (2014): Desk study on the intersection of Gender and Disability in international development cooperation, München: GIZ and Handicap International

Die Publikationen des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind unter www.institut-fuer-Menschenrechte.de/publikationen frei zugänglich.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Sören Zimmermann, LL.M. Eur.

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

April 2024

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.