



Generalversammlung

Verteilung: Allgemein
19. Juli 2021

Deutsch
Original: Englisch

Sechundsiebzigste Tagung

Punkt 75 b) der vorläufigen Tagesordnung*

**Förderung und Schutz der Menschenrechte: Menschenrechtsfragen,
einschließlich anderer Ansätze zur besseren Gewährleistung der
effektiven Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten**

Rechte von Menschen mit Behinderungen

Mitteilung des Generalsekretärs

Der Generalsekretär beehrt sich, der Generalversammlung den gemäß Resolution 44/10 des Menschenrechtsrats vorgelegten Bericht des Sonderberichterstatters über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, zu übermitteln.

* A/76/150.



Bericht des Sonderberichterstatters über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn

Zusammenfassung

In diesem Bericht untersucht der Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Kontext bewaffneter Konflikte. Der Bericht beinhaltet eine Bestandsaufnahme des durch die Resolution [2475 \(2019\)](#) des Sicherheitsrats in Gang gesetzten Dialogs und zielt darauf ab, die Erörterungen zu diesem Thema im Lichte der Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des humanitären Völkerrechts voranzubringen.

Inhalt

	<i>Seite</i>
I. Einleitung	4
II. Zweck	4
III. Behinderung und Frieden und Sicherheit: der Weg zu mehr Sichtbarkeit	6
A. Werte: das transformative Narrativ des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Friedenskontinuum	6
B. Das Frieden-Konflikt-Kontinuum: ungleiche Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen	9
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
A. Schlussfolgerungen	20
B. Empfehlungen für alle Bereiche des Friedenskontinuums	20

I. Einleitung

1. In diesem Bericht untersucht der Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, die Frage des Schutzes und der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Kontext des breit gefassten, auch bewaffnete Konflikte einschließenden Friedenskontinuums. Im System der Vereinten Nationen umfasst dies „Prävention, Konfliktbeilegung, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung und langfristige Entwicklung“.¹

2. Zur Erstellung dieses Berichts analysierte der Sonderberichterstatter 39 Rückmeldungen zu einem Fragebogen, der an Staaten, Militärbehörden, Nationale Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich Organisationen von Menschen mit Behinderungen, ging und sich vorrangig mit den politischen Konzepten, der Operationalisierung und der kollektiven Stimme in diesem Prozess befasste.² Ebenso hielt der Sonderberichterstatter am 1. Juni 2021 eine Sachverständigenanhörung ab, an der Vertreterinnen und Vertreter von Staaten, der Zivilgesellschaft, von Hochschulen und Organisationen von Menschen mit Behinderungen teilnahmen. Der Sonderberichterstatter bekundet allen Staaten, Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Kommunalverwaltungen, Institutionen der Vereinten Nationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie in der Hochschulwissenschaft Tätigen seinen tief empfundenen Dank für ihre Teilnahme an diesen Konsultationen und für ihre wertvollen Beiträge.

II. Zweck

3. Zahlreiche Sonderverfahren und Vertragsorgane der Vereinten Nationen haben sich bereits mit der Thematik von Konflikt und Frieden im weitesten Sinne auseinandergesetzt. Dieser Bericht reiht sich in diese Arbeiten ein, legt jedoch sein Hauptaugenmerk auf Fragen im Zusammenhang mit Behinderungen.

4. Die tiefgreifendste Auswirkung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bestand vielleicht darin, dass es die vorherrschende Sicht auf Menschen mit Behinderungen verändert hat. Früher wurden diese eher als Menschen betrachtet, über die zu verfügen und die es zu betreuen galt, und nicht als Menschen, die imstande sind, den Verlauf ihres Lebens selbst zu bestimmen und die Geschicke ihres Landes aktiv mitzugestalten. Diese herkömmliche Sichtweise wurde durch Rechtsvorschriften, politische Konzepte und ganze Systeme in unterschiedlichen Bereichen mitentwickelt und geprägt. Nun werden alle diese Bereiche langsam, aber stetig hinterfragt und neu gedacht, wobei der neue Ausgangspunkt ist, dass Menschen mit Behinderungen Subjekte und selbstbestimmte Personen sind, und die Begriffe Inklusion und Teilhabe neu definiert werden, mit dem Ziel, Hindernisse zu beseitigen und einen tiefgreifenden Wandel herbeizuführen.

5. Dasselbe gilt in Bezug auf das gesamte Kontinuum von Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und Praktiken im Zusammenhang mit dem Thema Frieden. Die Wahrung des Friedens ist von allumfassender Bedeutung, da ein wirksames Menschenrechtsregime ohne Frieden schwer vorstellbar ist. Frieden ist freilich ein unbeständiger Zustand. Trotz des in der Charta der Vereinten Nationen³ verankerten Verbots der Gewaltanwendung wüten heute in vielen Teilen der Welt Konflikte. In manchen Fällen sind an diesen Konflikten verschiedene Staaten beteiligt. Zumeist sind sie mit scheinbar nicht enden wollenden internen Auseinandersetzungen verbunden. Häufig werden diese Konflikte im städtischen Umfeld ausgetragen. Unabhängig von den Ursachen und der Art der Konflikte haben sie in so gut wie allen Fällen enorme und verheerende Auswirkungen auf die gesamte Zivilbevölkerung und erschweren den Prozess des Wiederaufbaus.

6. Schwerpunkt dieses thematischen Berichts ist die Frage, wie sich der Zusammenbruch des Friedens und der Ausbruch von Konflikten auf Menschen mit Behinderungen auswirken, die geschätzt 15 Prozent jeder Bevölkerung ausmachen⁴.

¹ António Guterres, „Vision statement: challenges and opportunities for the United Nations“, 2016.

² Siehe www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GA76-Armed-Conflict-Report.aspx.

³ Siehe Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen.

⁴ Weltgesundheitsorganisation und Weltbank, Weltbericht Behinderung (Genf 2011).

7. Das vordringlichste Problem ist die Unsichtbarkeit – oder relative Unsichtbarkeit – von Menschen mit Behinderungen in den Normen und Praktiken, die im Lauf der Jahrzehnte weiterentwickelt wurden, um allen Stufen Rechnung zu tragen, die das Frieden-Konflikt-Kontinuum bilden. Dies betrifft:

- die Konfliktprävention und die bislang unterbewertete Rolle, die Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen bei der Prävention von Bruchstellen zukommt, die zu Konflikten führen können,
- das humanitäre Völkerrecht und die Tatsache, dass in seinen ansonsten ausführlichen Normen zum Schutz der Zivilbevölkerung bei Konflikten die Menschen mit Behinderungen unter der Zivilbevölkerung nur teilweise Sichtbarkeit erlangen,
- das Völkerstrafrecht und die Tatsache, dass darin Straftaten gegen Menschen mit Behinderungen nicht in gebührendem Ausmaß berücksichtigt zu sein scheinen,
- humanitäre Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen in der Vergangenheit keinen ausreichenden Nutzen gebracht haben oder für sie nicht ausreichend barrierefrei waren,
- die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Exkombattantinnen und Exkombattanten, von denen viele im Verlauf eines Konflikts eine Behinderung erworben oder ein Trauma entwickelt haben,
- Friedenssicherungseinsätze und die bislang begrenzte Berücksichtigung des Themas Behinderung in ihrem Rahmen und schließlich
- Friedenskonsolidierungsmissionen und die bislang begrenzten Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, in Postkonfliktsituationen ihren Beitrag zur Schaffung einer inklusiveren Zukunft für ihre Gesellschaften zu leisten.

8. Der sich aus dem Übereinkommen ableitende grundlegende Neuanfang betrifft alle mit Frieden und Konflikten zusammenhängenden Politikbereiche und fließt in diese ein. In den letzten Jahren wurde die Bedeutung des humanitären Völkerrechts sehr hervorgehoben und darauf aufmerksam gemacht, dass seine ansonsten gut geeigneten Bestimmungen zum Schutz von Zivilpersonen so angepasst werden müssen, dass sie der Situation, den Rechten und den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen besser gerecht werden.

9. Obwohl dieser Ansatz lobenswert und vollkommen richtig ist, muss er doch erweitert werden. Zum einen ist der Begriff „Schutz“ im Übereinkommen Teil einer umfassenderen Agenda zum Thema Personalität, Inklusion und Teilhabe: – eine Vision einer aktiven, selbstbestimmten Lebensgestaltung des Menschen. Um echte und langfristige Wirkkraft zu entfalten, muss dieser Ansatz dem ganzen Spektrum der im Zusammenhang mit der Wahrung und der Wiederherstellung des Friedens in Postkonfliktsituationen vorhandenen Rechtsvorschriften und politischen Konzepten gebührend Rechnung tragen.

10. Es soll darauf hingewiesen werden, dass das Übereinkommen zu jeder Zeit gilt und auch bei einem nationalen Notstand, fremder Besetzung, Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten keine vorübergehende Aussetzung seiner Bestimmungen und keine Abweichung davon erlaubt ist.⁵ In Bezug auf die Führung von Konflikten bedeutet das, dass sowohl das Übereinkommen als auch das humanitäre Völkerrecht anwendbar sind.⁶ Auch wenn es keine hierarchische Ordnung für internationale Normen oder Verträge gibt, besteht doch ein starker Anspruch, eine Fragmentierung zu vermeiden und bereichsübergreifend eine größere Kohärenz zu erreichen.

11. Die entsprechenden Bestimmungen der Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere Ziel 10 (Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern), Ziel 11 (Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten) und Ziel 16 (Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen) bestätigen diese Analyse. Bei diesen Zielen geht es

⁵ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 29 (2001).

⁶ Der einzige andere Menschenrechtsvertrag mit einer gleichlautenden Bestimmung ist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 38).

unmittelbar um die Entwicklung und die Veränderung von Systemen, was für eine umfassende Betrachtung des Friedenskontinuums besonders maßgeblich ist.

12. Im ersten Teil dieses Berichts steckt der Sonderberichterstatter den Rahmen der Erörterung ab und geht dafür auf den tiefgreifenden normativen Neuanfang ein, den das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen darstellt. Wie im Folgenden dargelegt wird, gründet sich dieser Neuanfang auf die Hervorhebung der Personalität von Menschen mit Behinderungen (ihre Stimme als Individuen und als Kollektiv) und auf ein breiteres wie auch tieferes Verständnis der Begriffe Gleichberechtigung, Inklusion und Teilhabe. Die Resolution 2475 (2019) des Sicherheitsrats markiert einen historischen Wendepunkt, indem der entsprechende Ansatz erweitert wurde und nun beispielsweise auch die Rolle von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Friedenskonsolidierung miteinschließt. Dieser Bericht soll dazu beitragen, dass die von der Resolution des Sicherheitsrats in Gang gesetzte Erörterung dieses Themas weiter vertieft wird.

13. Im zweiten Teil dieses Berichts geht der Sonderberichterstatter auf die verschiedenen mit der Thematik Frieden und Konflikt in Zusammenhang stehenden Politikbereiche ein und zeigt genau auf, wo eine relative Unsichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen besteht und wie er sich nachteilig auf sie auswirkt. Diese nachteiligen Auswirkungen sind größtenteils auf mangelnde Voraussicht zurückzuführen, eine Tatsache, die einerseits Folge des Mangels an Sichtbarkeit ist und diesen andererseits verfestigt. Es wird geltend gemacht, dass die Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen über das gesamte Kontinuum hinweg nach wie vor ungleich ist. Die größte Herausforderung besteht darin, sich vorzustellen, wie diese Politikbereiche aussähen, wenn es viel bewusster Bemühungen gäbe, das Thema Behinderung in den Vordergrund zu rücken und eine größere Sensibilität für die Verschiedenheit von Behinderung zu schaffen sowie die aktive Inklusion und Teilhabe zu fördern.

14. Im dritten Teil dieses Berichts legt der Sonderberichterstatter eine Reihe allgemeiner Schlussfolgerungen sowie spezifischere Empfehlungen zur Verbesserung der Sichtbarkeit von Behinderung innerhalb des gesamten Frieden-Konflikt-Kontinuums vor. Diese Empfehlungen sind nicht in Stein gemeißelt und stellen keine Endpunkte dar: Sie sollen dazu beitragen, eine breitere Diskussion darüber in Gang zu setzen, wie dem Thema Behinderung im Friedenskontinuum zu mehr Sichtbarkeit verholfen werden kann.

III. Behinderung und Frieden und Sicherheit: der Weg zu mehr Sichtbarkeit

A. Werte: das transformative Narrativ des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Friedenskontinuum

Die Grundwerte

15. Aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergeben sich vier zentrale Themen, die für jede Stufe entlang des Friedenskontinuums von unmittelbarer Bedeutung sind.

Die Neuausrichtung der traditionellen Schutzagenda

16. Der Schutzgedanke als solcher ist nach wie vor vorhanden. Er ist im Übereinkommen verankert (siehe Artikel 16 über die Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch). Allerdings wurde er von seinem paternalistischen Erbe befreit. In gewisser Weise wird im Übereinkommen anerkannt, dass es keine ihrem Wesen nach besonders schutzbedürftigen Personen gibt, sondern nur Menschen mit Behinderungen, die sich in Situationen besonderer Schutzbedürftigkeit befinden. Daher wird die Notwendigkeit hervorgehoben, gegen diese von außen auferlegte Schutzbedürftigkeit vorzugehen. So stellt beispielsweise die Unterbringung in einer Einrichtung in einem städtischen Umfeld zweifellos eine erhöhte Gefahrensituation mit Blick auf die moderne Kriegführung dar, weil diese in der Regel in einem städtischen Umfeld stattfindet. Ebenso wird in Artikel 16 das Ende der Straflosigkeit gefordert. Dementsprechend wird die seit langem bestehende Unsichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen in der Strafverfolgung anerkannt und ihre Umkehrung angestrebt.

17. Das Übereinkommen beseitigt das Schutzbedürfnis also nicht, sondern stellt es auf eine wesentlich andere Grundlage. Dies hat klare Auswirkungen auf die Gesetze und politischen Konzepte entlang des Friedenskontinuums, die dem Aspekt der Behinderung als Erkrankung einen zu hohen und der moralischen Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen einen zu geringen Stellenwert einzuräumen scheinen, sowie Auswirkungen auf das umfassendere Gefüge von Rechten, in deren Rahmen der Begriff Schutz zu verstehen ist.

Personsein: vom medizinischen Objekt zum menschlichen Subjekt

18. Das Übereinkommen gründet sich auf die Personalität, die Autonomie und die Stimme von Menschen mit Behinderungen. Diese Grundsätze finden sich vor allem in Artikel 12 (über die rechtliche Handlungsfähigkeit), Artikel 19 (über das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft) und Artikel 4 Absatz 3 (über das Recht auf Konsultation). Diese Betonung der Personalität hat massive Folgen für die traditionellen Machtverhältnisse und zielt darauf ab, die Menschen sowohl wieder sichtbar zu machen als auch ihnen die Selbstbestimmung über ihr eigenes Leben wieder zu ermöglichen. Anstatt Menschen mit Behinderungen als Objekte zu begreifen, über die verfügt oder die betreut werden müssen, sind Menschen mit Behinderungen nach dieser neueren Sichtweise als vollwertige moralische Akteure zu betrachten, die in der Lage und willens sind, ihr Leben selbst zu steuern. Dies stellt eine sinnvolle Gegenposition zu der früher stark verbreiteten Bevormundung von Menschen mit Behinderungen dar.

Gleichberechtigung: der Verschiedenheit von Behinderung mit positiven Vorkehrungen begegnen

19. Das Übereinkommen basiert zudem auf einer umfassenden und tiefgreifenden Theorie der Gleichberechtigung (Artikel 1 und 5). Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat hilfreicherweise eine Theorie der „inkluisiven Gleichberechtigung“ erarbeitet, die in Artikel 5 behandelt wird.⁷ Nach der richtungsweisenden Ansicht des Ausschusses gründet sich diese auf vier Elemente, namentlich a) die Anerkennung der zentralen Bedeutung der Personalität und der Autonomie von Menschen mit Behinderungen, b) die positive Achtung der Verschiedenheit von Behinderung und das Treffen von Vorkehrungen für diese Verschiedenheit, c) die Achtung der Vielfalt von Behinderungen als Teil des menschlichen Daseins sowie d) die Neudefinition der sozialen und anderen Hilfsmaßnahmen mit dem Ziel, die vorstehenden Aspekte zu unterstützen und nicht zu untergraben.

20. Alle diese Elemente sind von Bedeutung, wenn bewertet werden soll, wie geeignet die herkömmlichen Ansätze für das Friedenskontinuum sind. Besonders hervorzuheben ist jedoch, wie wichtig es ist, positive Vorkehrungen für die Verschiedenheit von Behinderung zu treffen und den Menschen das Recht auf Partizipation an Prozessen, die sie selbst betreffen, zu verschaffen.

Aktive Handlungsfähigkeit des Menschen: Inklusion und Teilhabe

21. Das Übereinkommen geht von einer umfassenden Theorie der Inklusion und Teilhabe über alle Lebensbereiche hinweg aus. Wichtig ist, dass Artikel 29 des Übereinkommens über die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben auch die Teilhabe an Prozessen umfasst, die das Gemeinschaftsleben der Nation bestimmen. Selbst wenn es Artikel 29 nicht gäbe, ließe sich dies aus Artikel 4 Absatz 3 ableiten, der bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und Praktiken, die Menschen mit Behinderungen betreffen, verpflichtend enge Konsultationen vorsieht. Es ist unbestritten, dass dazu auch alle Stufen entlang des Friedenskontinuums gehören. Im Vordergrund steht sowohl die individuelle als auch die kollektive Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen.

Die Grundwerte in Risikosituationen

Artikel 11 des Übereinkommens: die Brücke zu Gefahrensituationen und humanitären Notlagen

22. Den Verfassern und Verfasserinnen des Übereinkommens war bewusst, welche Auswirkungen diese Werte, Rechte und Pflichten darauf haben, welche Maßnahmen Staaten zur Katastrophenbewältigung ergreifen, sei es in Situationen bewaffneter Konflikts oder anderen

⁷ Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018).

humanitären Krisen oder bei Naturkatastrophen. Daher sind nach dem bekannten Artikel 11 des Übereinkommens über Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen die Vertragsparteien verpflichtet, „im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen, alle erforderlichen Maßnahmen“ zu ergreifen, um in den genannten Notsituationen „den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten“.

23. Im Lichte des Übereinkommens erhält somit der Begriff „Schutz“ im Rahmen des humanitären Völkerrechts zwei neue Dimensionen. Erstens bedeutet das im Einklang mit dem Gleichberechtigungsverständnis des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dass die Verschiedenheit von Behinderung in den geltenden Schutznormen verstärkt beachtet und positive Vorkehrungen für diese Verschiedenheit getroffen werden müssen. Dies würde Menschen mit Behinderungen im humanitären Völkerrecht zweifellos stärkere Sichtbarkeit verschaffen. Zweitens bedeutet es, dass die Schutzagenda in eine umfassendere Agenda zu den Themen Personalität, Gleichberechtigung sowie soziale Inklusion und Teilhabe eingebettet werden muss. Der Schutz kann niemals völlig losgelöst von einer umfassenderen Agenda betrachtet werden und stellt möglicherweise einen notwendigen ersten Schritt zur Gewährleistung (beziehungsweise erneuten Gewährleistung) der Rechte von Menschen mit Behinderungen dar.

Resolution 2475 (2019) des Sicherheitsrats: der Brückenschlag

24. Diese umfassendere Agenda spiegelt sich in weiten Strecken in der historischen Resolution 2475 (2019) des Sicherheitsrats über den Schutz von Zivilpersonen mit Behinderungen in bewaffneten Konflikten wider. Vorrangig behandelt die Resolution die Verpflichtungen zum Schutz (Ziff. 1 und 8), zur Unterstützung (Ziff. 3, 4 und 5), zur Konsultation (Ziff. 6) und zur Beendigung der Straflosigkeit für strafbare Handlungen (Ziff. 2). Zudem wird in der Resolution zum Aufbau von Kapazitäten bei allen Akteuren der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung und -konsolidierung (Ziff. 7), zur verstärkten Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen in den Berichten des Generalsekretärs (Ziff. 9) sowie zu einem ständigen Dialog zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen von Menschen mit Behinderungen und dem Sicherheitsrat (Ziff. 10) aufgefordert. Dies impliziert, dass auch die Zivilgesellschaft ihre Fähigkeit zur konstruktiven Interaktion mit den Staaten auf allen Stufen des Friedenskontinuums ausbauen und dabei unterstützt werden muss.

25. Die wichtigste Schlussfolgerung aus der Resolution des Sicherheitsrats ist, dass die Normen des humanitären Völkerrechts den Rechten und den situationsabhängigen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen viel stärker Rechnung tragen müssen. Das ergibt sich in jedem Fall logischerweise aus dem Gleichberechtigungsverständnis des Ausschusses und der Notwendigkeit, in vielen Politikbereichen der Verschiedenheit von Behinderung Rechnung zu tragen und positive Vorkehrungen zu ihrer Berücksichtigung zu treffen. Die Resolution 2475 (2019) unterstützt ausdrücklich die Auffassung, dass die Schutzagenda selbst Teil einer umfassenderen, alle Stufen des Friedenskontinuums beinhaltenden Agenda ist.

Die Strategie der Vereinten Nationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen: eine Plattform zur Umgestaltung der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen im Sinne des Übereinkommens

26. Im März 2019 wurde die Strategie der Vereinten Nationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen⁸ verabschiedet, die sicherstellen soll, dass die Institutionen und Programme der Vereinten Nationen selbst dafür Sorge tragen, dass die Organisation bestmöglich zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens beiträgt. Die Strategie verfolgt vier miteinander verbundene Ziele: a) die Weiterentwicklung der Führungsverantwortung im System der Vereinten Nationen (einschließlich der Sonderorganisationen und Landteams), b) die strategische Planung der ausdrücklichen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen ihrer allgemeinen Tätigkeiten, c) die Ausarbeitung behinderungsspezifischer politischer Konzepte und 4) die Bildung von Teams mit Fachwissen über das Thema Behinderung und über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Strategie beinhaltet

⁸ Siehe www.un.org/en/content/disabilitystrategy/.

einen Rechenschaftsrahmen für die Institutionen, der für alle vier Ziele detaillierte Indikatoren vorsieht.

27. Die Strategie ist für die Tätigkeiten der Vereinten Nationen im gesamten breitgefassen Friedenskontinuum von großer Bedeutung. Sie gilt für die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung ebenso wie für die Hauptabteilung Friedensmissionen. Die Sektion Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung in letztgenannter Hauptabteilung arbeitet derzeit an einem Modul zum Thema Behinderung. Darüber hinaus erarbeitet der Dienst für Antiminenprogramme in derselben Hauptabteilung derzeit eine Norm zur Opferhilfe im Rahmen der Internationalen Normen für Antiminenprogramme.

28. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des Generalsekretärs über die Umsetzung der Strategie enthält positive Anzeichen für Fortschritte bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im gesamten System der Vereinten Nationen.⁹ Insgesamt ergab die zur Erstellung des Berichts durchgeführte Analyse, dass in den Fonds, Programmen und Sonderorganisationen vielversprechende Fortschritte erzielt wurden. Zwar wurde festgestellt, dass das Sekretariat bei einer Reihe von Indikatoren noch Aufholbedarf hat, jedoch schnitten einige Abteilungen, Büros und Regionalkommissionen besser ab als das Sekretariat in seiner Gesamtheit. In einigen Fällen haben Friedenssicherungsmissionen und besondere politische Missionen bereits begonnen, konkrete Aktionspläne zu erstellen, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, und es werden Anstrengungen unternommen, um in diesen Missionen das Bewusstsein für eine konstruktive Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu schärfen und entsprechende Kapazitäten zu schaffen. Dies zeugt von Fortschritten, auf die in Zukunft aufgebaut werden kann. Mit Blick auf die Zukunft zeigt sich der Generalsekretär zuversichtlich, dass die Annahme der Strategie in Friedenssicherungseinsätzen und besonderen politischen Missionen eine Auseinandersetzung mit dem Thema Behinderung bewirkt hat, die zuvor noch nicht stattgefunden hatte.

B. Das Frieden-Konflikt-Kontinuum: ungleiche Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen

Hintergrund

Neue Arten der Kriegführung und die Auswirkungen von Konflikten auf Menschen mit Behinderungen

29. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich die Auswirkungen, die Dauer und der Umfang bewaffneter Konflikte sehr stark verändert. Aufgrund der zunehmenden Urbanisierung werden bewaffnete Konflikte häufiger in Städten und dicht besiedelten Gebieten ausgetragen, mit entsprechend schwerer Gewalteinwirkung auf die Zivilbevölkerung.¹⁰ Der Einsatz von Sprengwaffen mit weitreichender Zerstörungswirkung in städtischen Gebieten führt zu Unterbrechungen, Beeinträchtigungen und der Zerstörung grundlegender Dienste, auch wenn diese nicht das direkte Ziel von Angriffen sind. Dieser Ausfall lebenserhaltender Dienstleistungen führt zu Vertreibungen, da die Bevölkerung auf der Suche nach Sicherheit, Nahrung, Wasser und medizinischer Versorgung vor den Kämpfen zu fliehen versucht. Vor allem aufgrund der Verschlechterung und des Zusammenbruchs von Grundversorgungssystemen und -diensten verstärken oft langanhaltende Konflikte diese Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen insgesamt nur noch mehr und schaffen damit neue Barrieren für sie, zusätzlich zu den bereits bestehenden. Die Zukunft der Kriegführung, die wahrscheinlich zunehmend auf autonomen Waffensystemen beruhen wird, die sich auf künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen stützen, wird diese Schwierigkeiten wohl noch exponentiell verstärken.¹¹

30. Menschen mit Behinderungen bekommen diese Auswirkungen bewaffneter Konflikte stark zu spüren. Menschen mit Behinderungen, die in Konfliktzonen leben oder aus

⁹ [A/75/314](#).

¹⁰ *Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict: Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions* (Genf, 2019), S. 16.

¹¹ Siehe allgemein Peter Maurer, Präsident des IKRK, „The new ICRC position on autonomous weapon systems“, virtuelle Unterrichtung der Staaten, 12. Mai 2021.

diesen zu fliehen versuchen, sehen sich zahlreichen Bedrohungen ihrer körperlichen und psychischen Gesundheit und ihres Wohlergehens ausgesetzt, wodurch sich bereits bestehende Behinderungen verschlimmern oder sekundäre Behinderungen entstehen können.¹²

31. Im Rahmen von Konflikten treten innerhalb der Bevölkerung verstärkt neu erworbene Behinderungen auf, wobei viele der Betroffenen mit denselben Barrieren und Herausforderungen konfrontiert sind wie Menschen mit bestehenden Behinderungen, ohne jedoch über deren vorherige Lebenserfahrung zu verfügen.¹³ Die durch bewaffnete Konflikte hervorgerufene Gewalt schafft eine Vielzahl von Risiken, darunter Angriffe auf Einzelpersonen, Landminen und nicht zur Wirkung gelangte explosive Kampfmittel, die Unterbrechung der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Wasser und medizinischen Versorgungsgütern und Leistungen, fehlender Schutz vor den Elementen und Risiken für andere Traumata, die psychosoziale Beeinträchtigungen verursachen oder verschlimmern können.¹⁴ Konflikte hinterlassen häufig tiefe, generationsübergreifende Narben, insbesondere in Bezug auf die psychische Gesundheit und Traumatisierungen.

32. Besonderen Anlass zu Besorgnis bieten die Auswirkungen der Krise der globalen COVID-19-Pandemie auf Menschen mit Behinderungen im Kontext bewaffneter Konflikte. Mindestens 2 Milliarden Menschen weltweit leben an von Instabilität, Konflikten und Gewalt betroffenen Orten. COVID-19 hat die Unsicherheit der Lebensbedingungen für Menschen in konfliktbetroffenen Gebieten noch verschärft. Am 23. März 2020 rief der Generalsekretär dazu auf, im Rahmen einer weltweiten Waffenruhe die Waffen zum Schweigen zu bringen und alle Kraft für die Bekämpfung der Pandemie einzusetzen; dieser Aufruf stieß bei den Mitgliedstaaten, Konfliktparteien, Regionalorganisationen und der Zivilgesellschaft auf positive Resonanz. Bei einer Sitzung des Sicherheitsrats am 9. April 2020 nannte der Generalsekretär mehrere mit der Pandemie zusammenhängende Entwicklungen, die Auswirkungen auf die Konfliktprävention haben, darunter das weiter schwindende Vertrauen in öffentliche Einrichtungen, eine Zunahme der Spannungen innerhalb von Gemeinschaften infolge der ergriffenen Bewältigungsmaßnahmen sowie in bestimmten Kontexten eine Verstärkung der bestehenden Triebkräfte und der tieferen Ursachen von Konflikten. Die anhaltende Bedrohung durch und Erfahrung von Gewalt erhöhen die Belastung durch COVID-19, da die Betroffenen es möglicherweise vermeiden, Gesundheitseinrichtungen aufzusuchen und dringend benötigte medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen.

Intersektionalität, Behinderung und das Friedenskontinuum

33. Unter Menschen mit Behinderungen gibt es vielfältige und sich überschneidende Identitäten, weshalb sie auch verschiedene, sich überschneidende Arten von Schutzbedürftigkeit aufweisen, die in Konfliktsituationen besonders deutlich hervortreten.

34. So besteht beispielsweise für Frauen und Mädchen mit Behinderungen während der Pandemie ein erhöhtes Risiko häuslicher Gewalt, und die Gesundheits-, Rehabilitations- und Sozialschutzsysteme in ohnehin prekären und unsicheren Konflikt- und Postkonfliktsituationen tragen noch zu einer Verstärkung der behinderungsspezifischen Auswirkungen der Pandemie bei. Vertriebene und Geflüchtete mit Behinderungen und in ländlichen Gebieten lebende oder anderweitig marginalisierte Menschen mit Behinderungen, darunter insbesondere Frauen und Mädchen, stehen vor zusätzlichen Schwierigkeiten, namentlich einem Mangel an zugänglichen und zuverlässigen Informationen und einer fehlenden Deckung ihrer grundlegenden Bedürfnisse, etwa nach Nahrung und einer sicheren und zugänglichen Unterkunft. Geflüchtete und binnenvertriebene Frauen und Mädchen mit Behinderungen sind einem erhöhten Risiko mehrfacher Formen geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt, namentlich Gewalt und Missbrauch in Intimbeziehungen, durch Familienmitglieder oder Betreuungspersonen, Zwangs- und Frühverheiratung, Sterilisation und sexuelle Gewalt. Frauen und Mädchen mit Behinderungen können während und nach bewaffneten Konflikten besonders gefährdet sein, Opfer von Menschenhandel zu werden.

¹² Siehe Weltaktionsprogramm für Behinderte ([A/37/351/Add.1](#) und [A/37/351/Add.1/Corr.1](#), Anhang, Abschnitt VIII, Empfehlung 1 (IV)).

¹³ William Pons, „The hidden harm: acquired disability during conflict“, Center for Civilians in Conflict, 4. August 2017.

¹⁴ Janet E. Lord, „Desk review on humanitarian action inclusive of persons with disabilities“, erstellt für das Arbeitsteam des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei humanitären Maßnahmen, 1. März 2018.

35. In Resolution [2250 \(2015\)](#) über Jugend und Frieden und Sicherheit erkannte der Sicherheitsrat erstmals die Rolle von Jugendlichen bei der Verhütung von Gewalt und der Beilegung von Konflikten an und forderte eine verstärkte Vertretung Jugendlicher in Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen.¹⁵ Jugendliche mit Behinderungen sollten an inklusionsfördernden Praktiken teilnehmen, insbesondere mit Blick auf Beschäftigung, Berufsausbildung und Bildungsmöglichkeiten für sie sowie die Förderung der unternehmerischen Initiative Jugendlicher und ihre sinnvolle Partizipation an Entscheidungsprozessen. Der Rat hob hervor, dass die Unterbrechung des Zugangs junger Menschen zu Bildung und wirtschaftlichen Chancen die Herbeiführung eines dauerhaften Friedens und einer anhaltenden Aussöhnung erheblich beeinträchtigt.

36. Menschen mit Behinderungen, die ethnischen Minderheiten angehören, können während eines Konflikts einem unverhältnismäßig hohen Risiko ausgesetzt sein. Menschen mit Behinderungen, die in Gemeinschaftsunterkünften wie Pflegeheimen oder psychiatrischen Einrichtungen leben, sind während eines Konflikts einem größeren Risiko ausgesetzt. Ältere Menschen mit Behinderungen können unter Umständen stärker gefährdet sein. Dies sind nur einige Beispiele der intersektionellen Komplexität der Lebenserfahrungen von Menschen mit Behinderungen in Konflikten.

Frauen und Frieden und Sicherheit: ein mögliches Modell für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten

37. Im Jahr 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig die Resolution [1325 \(2000\)](#) über Frauen und bewaffnete Konflikte. In dieser Resolution ging der Rat über eine statische Definition des Schutzbegriffs hinaus und forderte die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass Frauen auf allen Entscheidungsebenen bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten stärker vertreten sind. Der Rat sah Inklusion und Teilhabe über das gesamte Friedenskontinuum hinweg vor und forderte den Generalsekretär nachdrücklich auf, die Ausweitung der Rolle und des Beitrags von Frauen bei den Feldmissionen der Vereinten Nationen, insbesondere als Militärbeobachterinnen, anzustreben. Er bekundete seine Bereitschaft, in die Friedenssicherungseinsätze eine Geschlechterperspektive zu integrieren. Außerdem ersuchte er den Generalsekretär, den Mitgliedstaaten Leitlinien sowie Material über den Schutz, die Rechte und die besonderen Bedürfnisse von Frauen sowie über die Wichtigkeit der Beteiligung von Frauen an allen Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

38. Im Zusammenhang mit der Aushandlung und Umsetzung von Friedensübereinkünften forderte der Sicherheitsrat in Resolution [1325 \(2000\)](#) die beteiligten Akteure auf, spezielle Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen (Ziff. 10), während der Rückführung und Neuansiedlung sowie bei der Normalisierung, der Wiedereingliederung und dem Wiederaufbau nach Konflikten eine Geschlechterperspektive zu berücksichtigen (Ziff. 8 a)), Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Friedensinitiativen von Frauen zu ergreifen (Ziff. 8 b)) und die Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Verfassung, dem Wahlsystem, der Polizei und der rechtsprechenden Gewalt zu schützen (Ziff. 8 c)), was sich vermutlich ebenso auf die Ausarbeitung einer neuen Verfassung nach einem Konflikt bezieht wie auf die Aufrechterhaltung politischer Rechte und der Rechtsstaatlichkeit. Der Rat legte allen an der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung Beteiligten nahe, die unterschiedlichen Bedürfnisse weiblicher und männlicher Exkombattanten zu berücksichtigen (Ziff. 13).

39. Auf die Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen zur Erstellung dieses Berichts gab Finnland an, dass es die Perspektive Frauen und Frieden und Sicherheit auch dazu heranzieht, die Sicherheit und die Situation anderer in besonders schutzbedürftigen Situationen befindlicher Gruppen zu berücksichtigen, wie etwa Menschen mit Behinderungen.¹⁶ Konkret gab Finnland an, dass seine Streitkräfte im Fall von Einsätzen zur Krisenbewältigung Schulungen zum Thema Schutz besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen erhielten. Außerdem berichtete Finnland, dass seine Leitlinien, Handbücher und Konzepte zum Thema schutz-

¹⁵ Siehe auch Resolution [2419 \(2018\)](#) des Sicherheitsrats über Jugend und Frieden und Sicherheit.

¹⁶ Antwort Finnlands auf die Aufforderung des Sonderberichterstatters zur Übermittlung von Beiträgen zum Thema Behinderung und bewaffnete Konflikte (8. Juni 2021).

bedürftige Gruppen, einschließlich Menschen mit Behinderungen, eine Komponente betreffend Frauen und Frieden und Sicherheit enthalten.

40. Die Agenda Frauen und Frieden und Sicherheit bietet möglicherweise eine Art Modell für das weitere Vorgehen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten und ist es zweifelsohne wert, weiter verfolgt zu werden.

Bestandsaufnahme: die ungleiche Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen im Frieden-Konflikt-Kontinuum

Konfliktprävention: eingeschränkte Sichtbarkeit

41. Die Konfliktprävention ist ein zentraler Grundsatz der Charta der Vereinten Nationen und zieht sich über die drei Säulen Frieden und Sicherheit, Entwicklung sowie Menschenrechte durch die gesamte Arbeit der Vereinten Nationen. Allzu oft jedoch rückt die grundlegend wichtige Aufgabe der Konfliktprävention aufgrund der Dringlichkeit von Krisen oder bewaffneten Konflikten in den Hintergrund. Unter solch schwierigen Umständen wird Erfolg oft als das Zustandekommen eines Waffenstillstandsabkommens definiert, was zwar ein notwendiger, aber längst nicht ausreichender Schritt ist.

42. In jüngster Zeit haben die Vereinten Nationen Schritte unternommen, um sich durch die vermehrte Konzentration besonderer politischer Missionen auf die Verhütung und Deeskalation von Konflikten sowie die Verhinderung ihres Wiederaufflammens erneut der „Aufrechterhaltung des Friedens“ zuzuwenden. Im Rahmen dieser Bemühungen kommt den Themen Geschlechtergleichstellung und Inklusion im Einklang mit der Agenda für Frauen und Frieden und Sicherheit berechtigterweise eine bedeutende Rolle zu. Den möglichen Rollen und Beiträgen von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Konfliktprävention wird offenbar nicht die gleiche Aufmerksamkeit zuteil, und dies obwohl diese Menschen in Konfliktsituationen viel zu verlieren und ein starkes Eigeninteresse an der Verhütung von Konflikten haben. Ebenso wichtig ist, dass sie viel zum Abbau von Spannungen beitragen und alle Konfliktparteien dazu bewegen können, sich gemeinsamen menschlichen Zielen zuzuwenden. Ihre Nichteinbeziehung bedeutet, dass die Konfliktprävention wahrscheinlich weniger wirksam ist als sie sein könnte, weil die spezifischen Bedürfnisse, Risiken und Kompetenzen von Menschen mit Behinderungen keine Beachtung finden und nicht ausreichend genutzt werden.

43. Für Konfliktparteien kann das Thema Behinderung einen neutralen Boden bieten, von dem aus eine Annäherung über religiös begründete und andere politische Gräben hinweg möglich sein könnte. Auf diese Weise kann der menschlichen Komponente der Menschenrechte wieder ein größerer Stellenwert zukommen. Die Alternativkosten für den Aufbau von Allianzen verringern sich, wenn sich die Parteien rund um ein Thema zusammenfinden können, das sie eher eint als trennt. Es wird nachdrücklich empfohlen, den positiven Beitrag von Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen zur Entschärfung instabiler Situationen stärker herauszuarbeiten. Es sollte viel gezielter darauf hingearbeitet werden, ihren Stimmen bei der Konfliktvermeidung Gehör zu verschaffen, ebenso wie auf Konfliktprävention ausgelegte politische Missionen stets auch der Dimension Behinderung Rechnung tragen sollten.

Austragung von Konflikten und humanitäres Völkerrecht: partielle Sichtbarkeit

44. Im humanitären Völkerrecht hat sich im Lauf der letzten Jahrzehnte durchgesetzt, dass die Auswirkungen von Konflikten auf die Zivilbevölkerung gemildert werden sollten. Zu den einschlägigen Rechtsinstrumenten gehören das Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (Viertes Genfer Abkommen), das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) und das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), also der Konflikte, bei denen die Hauptakteure keine Staaten sind.

45. Die allgemeine Pflicht zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten ist im Vierten Genfer Abkommen festgeschrieben. Obwohl darin Menschen mit Behinderungen keine direkte Erwähnung finden, wird die im allgemein gefassten Artikel 3 festgelegte Verpflichtung, Personen, die „durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeine andere Ursache“ außer Kampf gesetzt sind“, „ohne jede Benachteiligung“ zu behandeln, so

ausgelegt, dass Menschen mit Behinderungen davon erfasst sind.¹⁷ Darüber hinaus erlauben die Genfer Abkommen vom 12. August 1949 erforderlichenfalls auch eine Vorzugsbehandlung oder vergünstigte Behandlung von Einzelpersonen aufgrund ihres Gesundheitszustands, was auch Menschen mit Behinderungen umfassen würde.

46. Die Artikel 16 und 27 des Vierten Genfer Abkommens enthalten weitere Ausführungen zum allgemeinen Schutz von Zivilpersonen, was, wie bereits angemerkt, auch Menschen mit Behinderungen umfasst. Artikel 16 besagt, dass die „Verwundeten und Kranken sowie die Gebrechlichen [...] Gegenstand eines besonderen Schutzes und besonderer Rücksichtnahme“ sind. Artikel 27 sieht vor, dass alle geschützten Personen (Zivilpersonen) „unter allen Umständen Anspruch auf Achtung ihrer Person“ haben und „jederzeit mit Menschlichkeit behandelt und insbesondere vor Gewalttätigkeit [...] geschützt“ werden.

47. Menschen mit Behinderungen sind von bewaffneten Konflikten oft unverhältnismäßig stark betroffen. Dies scheint nicht in gebührendem Maße als wichtiger realer Faktor wahrgenommen zu werden. Möglicherweise liegt dies daran, dass die zuständigen Behörden nur dann Maßnahmen zu ergreifen scheinen, wenn sie schon im Voraus konkret wissen, dass Menschen mit Behinderungen vor Ort anwesend sind. Es wird angenommen, dass dies ein inhärent konservativer Ansatz ist, der die Zahl der Menschen mit Behinderungen erheblich unterschätzt. Stattdessen sollte grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass der Anteil von Menschen mit Behinderungen unter der Zivilbevölkerung an einem Einsatzort bei mindestens 15 Prozent liegt und diese Menschen wiederum vielfältig sind. Dies unterscheidet sich nicht grundlegend von der Annahme, dass 50 Prozent der Zivilbevölkerung Frauen und Mädchen sind.

48. In Artikel 27 ist darüber hinaus vorgesehen, dass alle geschützten Personen „ohne jede insbesondere auf rassistischer Zuschreibung, Religion oder der politischen Meinung beruhende Benachteiligung“ zu schützen sind. Dieses Verbot der Benachteiligung (Diskriminierung) ist umfassend genug, um auch Behinderungen abzudecken. Es bietet eine ausreichende Grundlage für eine Erweiterung und Vertiefung des Verständnisses von Gleichberechtigung im humanitären Völkerrecht und infolgedessen für positive Vorkehrungen für die Realität von Menschen mit Behinderungen. Es eröffnet daher die Möglichkeit, eine Ungleichbehandlung aufgrund von Behinderungen anzuerkennen, und beinhaltet zugleich die implizite Aufforderung, zu überdenken, wie der Grundsatz der Nichtbenachteiligung in Bezug auf Menschen mit Behinderungen im humanitären Völkerrecht realisiert werden könnte.

49. Die Sprache der Genfer Abkommen von 1949 ist eindeutig im alten medizinischen Modell verhaftet und bedarf einer Erneuerung. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) hat anerkannt, dass das Verständnis des Begriffs Behinderung im humanitären Völkerrecht erneuert werden muss. Ohne die Auswirkungen zu vernachlässigen, die die fortgesetzte Verwendung der Sprache des veralteten medizinischen Modells darauf hat, wie der Schutz von Menschen mit Behinderungen in bewaffneten Konflikten aufgefasst wird, besteht die zentrale Frage darin, wie die bestehenden Schutzmaßnahmen in ausreichendem Umfang und wirksam angewandt werden können, um den Risiken und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen im Verlauf von Feindseligkeiten gerecht zu werden. Es ist ganz einfach so, dass die allgemeinen Schutzbestimmungen, obwohl sie auch auf Menschen mit Behinderungen Anwendung finden, den besonderen Barrieren, Risiken und Schädigungen, denen diese ausgesetzt sind, nur unzureichend Rechnung tragen. Daher müssen Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf die Auswirkungen bestimmter Operationen, Aktivitäten und sogar Kampfmittelarten ausdrücklich und unmittelbar berücksichtigt werden.

50. Nicht zugängliche Warnsysteme und Evakuierungsverfahren, mangelndes Verständnis oder fehlende Berücksichtigung des „Lebenszyklus“ von Menschen mit Behinderungen und der Einsatz bestimmter Kampfmittel, die Menschen mit Behinderungen unverhältnismäßig stark traumatisieren, sind nur einige der Hindernisse, die der vollständigen Verwirklichung des in den Genfer Abkommen von 1949 verankerten Schutzes von Menschen mit Behinderungen entgegenstehen. Dies liegt vor allem daran, dass die bewaffneten Akteure nicht bedenken, dass jeweils 15 Prozent der Gesamtbevölkerung in einem Einsatzgebiet mit einer Form von Behinderung leben, eine Tatsache, die berücksichtigt und der Rechnung getragen werden muss, um den Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts in vollem Umfang nachzukommen.

¹⁷ IKRK, „How law protects persons with disabilities in armed conflict“, 13. Dezember 2017.

51. Besonderes Augenmerk gilt dem Schutz von Krankenhäusern, „die zur Pflege von Verwundeten, Kranken, Gebrechlichen [...] eingerichtet sind“ und „unter keinen Umständen das Ziel von Angriffen sein [dürfen]; sie werden von den am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit geschont und geschützt“ (Viertes Genfer Abkommen, Artikel 18). Da Menschen mit Behinderungen in der Regel stärker auf medizinische Versorgung angewiesen sind (auch wenn dies eine Verallgemeinerung darstellt), kommt dieser Bestimmung im Zusammenhang mit Behinderungen besondere Bedeutung zu. Ganz allgemein und vor dem Hintergrund, dass Menschen mit Behinderungen in vielen Teilen der Welt und in Konfliktgebieten (unter dem Vorwand der „Fürsorge“) nach wie vor in Einrichtungen untergebracht werden, ist diese Rechtsvorschrift von Bedeutung für Menschen mit Behinderungen.

52. Die Evakuierung von in bewaffnete Konflikte geratenen Zivilpersonen ist in Artikel 17 des Vierten Genfer Abkommens geregelt. Auch hier ist die verwendete Formulierung keineswegs ideal, denn es ist die Rede von „Verwundeten, Kranken, Gebrechlichen, [...] Greisen“. Abgesehen von der nicht mehr zeitgemäßen Sprache ist das Hauptproblem an dieser Stelle das Fehlen barrierefrei zugänglicher Evakuierungsverfahren. Häufig müssen Menschen mit Behinderungen ihre technischen Hilfen oder Geräte zurücklassen, um Evakuierungsverfahren nutzen zu können. Oft sind auch die Evakuierungs- oder Sicherheitszonen selbst nicht zugänglich oder nicht entsprechend für die Bedürfnisse von Evakuierten mit Behinderungen ausgestattet, denen die Flucht gelungen ist.

53. Die ursprünglich im Vierten Genfer Abkommen festgelegten Normen werden in Protokoll I erweitert. Artikel 51 Absatz 2 des Protokolls I sieht vor, dass Zivilpersonen nicht „das Ziel von Angriffen sein“ dürfen. Unterschiedslose Angriffe sind verboten. Dazu gehören auch „Angriffe, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden“. Zwischen militärischen und zivilen Objekten wird eine scharfe Trennlinie gezogen, die durch Artikel 52 Absatz 2 über den allgemeinen Schutz ziviler Objekte noch verstärkt wird. Darin heißt es, dass „Angriffe streng auf militärische Ziele zu beschränken“ sind. Erneut muss darauf hingewiesen werden, dass Zivilpersonen mit Behinderungen möglicherweise weniger mobil sind als andere und ihre Evakuierung sich in der Praxis als außerordentlich schwierig erweisen kann. Dies ist bei der Abgrenzung zwischen militärischen und zivilen Objekten zu beachten.

54. Artikel 54 des Protokolls I behandelt den „Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte“. Dies ist für Menschen mit Behinderungen als äußerst wichtig zu betrachten, da sie häufig auf für andere Menschen nicht überlebensnotwendige Güter, Dienstleistungen und Medikamente angewiesen sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Präzisierung der für Menschen mit Behinderungen verfügbaren Dienste und der Bewältigung der dramatischen Auswirkungen des Fehlens solcher Dienste bis jetzt sehr wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

55. Nicht zuletzt behandelt Protokoll I auch den Grundsatz der Vorsichtsmaßnahmen bei Angriffen. Gemäß diesem Grundsatz sind verpflichtend Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um sicherzugehen, dass die Angriffsziele rein militärischer Natur sind. Es besteht die Verpflichtung, „bei der Wahl der Angriffsmittel und -methoden alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen und die Beschädigung ziviler Objekte [...] zu vermeiden“ (Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer ii). Bis jetzt wurde das Thema Behinderung bei der Frage, was als „praktisch möglich“ betrachtet wird, nicht berücksichtigt. Das ist jedoch erforderlich.

56. Darüber hinaus ist es für die Staaten im Rahmen aller praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen verpflichtend, dass „Angriffen, durch welche die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen werden kann, [...] eine wirksame Warnung vorausgehen [muss], es sei denn, die gegebenen Umstände erlaubten dies nicht“ (Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe c). In der Vergangenheit haben viele dieser Warnungen Menschen mit Behinderungen nicht erreicht. Gehörlose können akustische Warnungen nicht hören. Blinde können schriftlich verfasste Warnungen vor unmittelbar bevorstehenden Kampfhandlungen nicht lesen. Komplexe Mitteilungen müssen für manche Menschen in Leichter Sprache verfasst sein. Da im Fall eines Konflikts mit einer Auflösung der Unterstützungsnetzwerke für Menschen mit Behinderungen zu rechnen ist, kann es vorkommen, dass sie Vorwarnungen nicht rechtzeitig oder nicht wirksam erhalten.

57. Ist eine Wahl zwischen mehreren militärischen Zielen möglich, so ist gemäß Protokoll I dasjenige Ziel zu wählen, dessen Bekämpfung Zivilpersonen voraussichtlich am wenigsten gefährden wird (Artikel 57 Absatz 3). Bei dieser Wahl ist auch zu berücksichtigen,

wie sich ein Angriff auf ein derartiges Ziel auf Menschen mit Behinderungen auswirkt, da sie das betreffende Ziel möglicherweise nicht in der gleichen Weise nutzen wie die übrige Bevölkerung. Es ist davon auszugehen, dass diese Frage bei der Beurteilung von Angriffszielen nicht bedacht wird, wenn nicht von vornherein die Annahme besteht, dass sich im Einsatzgebiet Menschen mit Behinderungen befinden werden. Eine der erwähnten Vorsichtsmaßnahmen besteht darin, die betroffene Bevölkerung aus der Umgebung militärischer Ziele zu entfernen. Sind die Evakuierungsverfahren jedoch nicht zugänglich, liegt es auf der Hand, dass diese Anforderungen bei Weitem nicht erfüllt werden.

58. Artikel 58 Buchstabe c des Protokolls I sieht vor, dass die Staaten, soweit dies praktisch irgend möglich ist, „weitere notwendige Vorsichtsmaßnahmen treffen, um die Zivilbevölkerung [...], die ihrer Herrschaft untersteh[t], vor den mit Kriegshandlungen verbundenen Gefahren zu schützen“. Daraus ergibt sich mit Sicherheit eine solide Rechtsgrundlage für die Erarbeitung eines spezifischer zugeschnittenen Ansatzes für den Schutz von Menschen mit Behinderungen. Dafür ist ausreichend Spielraum vorhanden, und es ist offenbar notwendig.

59. Verboten sind insbesondere Repressalien (Artikel 51 Absatz 6). Menschen mit Behinderungen können jedoch ungleich häufiger Opfer von Repressalien werden. Ebenso ist es verboten, Menschen mit Behinderungen als menschliche Schutzschilde zu benutzen (insbesondere, wenn sie dieser Gefahr in Gemeinschaftsunterkünften wie Einrichtungen besonders stark ausgesetzt sind) oder sie als Geiseln zu nehmen.

60. Diese Punkte werden nun auch erstmals in Studien zum humanitären Völkerrecht im Kontext von Behinderungen erforscht.¹⁸ So veröffentlichte etwa das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte 2015 einen thematischen Bericht über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Lichte von Artikel 11 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Darin wurde das gesamte „Spektrum humanitärer Notlagen“ untersucht¹⁹ und hervorgehoben, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten humanitärer Notlagen, einschließlich in bewaffneten Konflikten, durchgängig zu berücksichtigen ist, sowie zugleich darauf hingewiesen, dass das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen einander ergänzen und verstärken²⁰. In dem Bericht wurde die Auffassung vertreten, dass der Begriff „Schutz“ weit und im Einklang mit den umfassenderen Zielen des Übereinkommens auszulegen ist. Das Kommissariat forderte dazu auf, das humanitäre Völkerrecht – gemäß Artikel 11 des Übereinkommens – unter Anwendung des menschenrechtsbasierten Ansatzes zum Thema Behinderung auszulegen, und erklärte, dass dies „zu maßgeblichen Änderungen in den Politiken und Praktiken“ zum Schutz von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen und humanitären Notlagen führen würde.²¹

61. 2017 veröffentlichte das IKRK ein wichtiges Papier zu der Frage, wie sich das humanitäre Völkerrecht und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen während bewaffneter Konflikte ergänzen.²² Darin wird hervorgehoben, dass das humanitäre Völkerrecht eine Sonderbehandlung von Kriegsgefangenen aufgrund ihres „Gesundheitszustands“ sowie entsprechende positive Pflichten ihnen gegenüber vorsieht, woraus sich ableiten lässt, dass im Bereich der Normen des humanitären Völkerrechts (insbesondere der Norm gegen benachteiligende Unterscheidung) genügend Spielraum für eine Sonderbehandlung und für „angemessene Vorkehrungen“ für Zivilpersonen mit Behinderungen besteht.

62. 2019 wurde von der Genfer Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte (Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights) eine wichtige Analyse zum Thema bewaffnete Konflikte und Behinderung veröffentlicht.²³ Während in diesem Bericht festgehalten wird, dass sich das humanitäre Völkerrecht auf das

¹⁸ Janet E. Lord, „International humanitarian law and disability: paternalism, protection or rights?“ in *Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism*, Michael Gill and Cathy Schlund-Vials, Hrsg. (Burlington, Vermont, Ashgate, 2014).

¹⁹ Siehe [A/HRC/31/30](#).

²⁰ Ebd.

²¹ Ebd., Ziff. 4.

²² IKRK, „How law protects persons with disabilities in armed conflict“.

²³ Alice Priddy, *Disability and Armed Conflict: Academy Briefing No. 14* (Genf, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2019).

medizinische und das fürsorgeorientierte Modell der Behinderung stützt, kommt er doch zu derselben Schlussfolgerung wie die genannte Publikation des IKRK, dass nämlich das humanitäre Völkerrecht Schutzbestimmungen für Menschen mit Behinderungen vorsieht, wenn es in Verbindung mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gelesen wird.²⁴ Daran anschließend wird in dem Bericht konkret analysiert, wie die Grundsätze des humanitären Völkerrechts, wie etwa Verhältnismäßigkeit und Vorsichtsmaßnahmen, sowie Bestimmungen über wirksame Vorwarnungen, Internierte und Kriegsgefangene, aus einer Menschen mit Behinderungen einbeziehenden Perspektive betrachtet werden können.

63. Bislang hat der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen dem humanitären Völkerrecht oder der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im gesamten Friedenskontinuum kaum spezielle Aufmerksamkeit gewidmet. Gelegentlich hat sich der Ausschuss näher mit Artikel 11 des Übereinkommens befasst. Seine Empfehlungen in Bezug auf diesen Artikel stellen nahezu ausschließlich auf Naturkatastrophen und nicht auf bewaffnete Konflikte ab, für die das humanitäre Völkerrecht anwendbar ist.²⁵ Vielleicht ist jetzt der geeignete Zeitpunkt für den Ausschuss gekommen, sich mit der Kohärenz zwischen dem Übereinkommen und dem humanitären Völkerrecht zu befassen und die entsprechenden Fragen tatsächlich in einem breiteren Zusammenhang zu betrachten, so dass sie nicht nur den Schutz, sondern auch die Partizipation im breit gefassten Friedenskontinuum umfassen.

64. Es gibt vielversprechende Anzeichen dafür, dass die Militärbehörden weltweit anfangen, die Dimension Behinderung in bewaffneten Konflikten zu berücksichtigen. So wurde etwa das dänische Militärhandbuch 2020 überarbeitet und erkennt nun die Verpflichtungen an, die Dänemark aus den verschiedenen von ihm ratifizierten Menschenrechtsverträgen erwachsen, darunter auch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.²⁶ Zweckmäßigerweise verweist das neue dänische Handbuch direkt auf Artikel 11 des Übereinkommens.²⁷ In dem Handbuch heißt es, dass Menschen mit Behinderungen – mit oder ohne Bezug zu einem bewaffneten Konflikt – „unter Umständen besonderer Unterstützung bedürfen“ und dass diese Unterstützung „in erster Linie vom jeweiligen Gebietsstaat zu erbringen ist, jedoch Situationen auftreten können, in denen die dänischen Streitkräfte den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen ihre Aufmerksamkeit widmen sollten“.²⁸

65. Zusammengefasst gelten bei einem bewaffneten Konflikt das humanitäre Völkerrecht und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nebeneinander. Was jetzt notwendig ist, ist ein gezielter und konstruktiver Dialog darüber, wie die in Artikel 11 des Übereinkommens festgelegte, durch die Resolution 2475 (2019) des Sicherheitsrats bekräftigte und in den Genfer Abkommen von 1949 implizit anerkannte Aufgabe, nämlich dass für Menschen mit Behinderungen während der Führung von Feindseligkeiten wirksame und auf sie zugeschnittene Schutzmaßnahmen vorhanden sein sollen, praktisch durchgeführt werden kann.

Völkerstrafrecht: wenig bis keine Sichtbarkeit

66. Durch Konflikte kann es zur Verletzung der Rechte Einzelner oder bestimmter Gruppen kommen. Artikel 16 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen spricht sich bereits deutlich gegen Straflosigkeit im Allgemeinen aus. In Artikel 11 des Übereinkommens wird neben dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechtsnormen spezifisch auf das „Völkerrecht“ verwiesen. Daraus lässt sich, falls erforderlich, ein direkter Anknüpfungspunkt dafür ableiten, dass während und nach Konflikten alle Bereiche des Völkerrechts, so auch das Völkerstrafrecht, anwendbar sind. Der Sicherheitsrat hat bekanntlich in seiner Resolution 2475 (2019) betont, dass die Straflosigkeit für strafbare Handlungen, die gegen Menschen mit Behinderungen gerichtet sind oder nachteilige Auswirkungen auf diese Menschen haben, beendet werden muss. Tatsächlich forderte

²⁴ Ebd., S. 48-57.

²⁵ Siehe beispielsweise [CRPD/C/GRC/CO/1](#), Ziff. 15-16.

²⁶ Dänemark, Verteidigungsministerium, *Military Manual on International Law Relevant to Danish Armed Forces in International Operations* (Kopenhagen, 2020).

²⁷ Ebd., S. 109.

²⁸ Ebd.

der Rat, dass Opfer „Zugang zur Justiz und zu wirksamen Rechtsbehelfen sowie gegebenenfalls zu Wiedergutmachung haben“ müssen²⁹.

67. Es ist daher unerklärlich, warum den Auswirkungen von Konflikten auf Menschen mit Behinderungen bis jetzt sowohl im Völkerstrafrecht als auch im nationalen Strafrecht nur wenig Aufmerksamkeit zuteilwurde. Gegen diese Unsichtbarkeit sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten muss etwas getan werden. So finden sich Menschen mit Behinderungen häufig in besonders vulnerablen Situationen wieder und sind im Fall einer gemeinsamen Unterbringung in Einrichtungen ein leichtes Ziel. Aufgrund dieser Art von Unterbringung können sie besonders Gefahr laufen, als menschliche Schutzschilde und Geiseln benutzt zu werden. Darüber hinaus kann es vorkommen und kommt es vor, dass unterschiedslose Angriffe und der Einsatz von Sprengwaffen in besiedelten Gebieten angesichts dessen, dass Menschen mit Behinderungen verhältnismäßig schlecht in der Lage sind, vor aktiven Feindseligkeiten zu fliehen, unverhältnismäßig schlimme Folgen nach sich ziehen.

68. Staatsanwaltschaften auf internationaler und nationaler Ebene müssen Fälle, in denen mutmaßlich Menschen mit Behinderungen geschädigt wurden, stärker routinemäßig und mit größerer Sichtbarkeit untersuchen. Wo angezeigt, sollten diese Untersuchungen in eine Strafverfolgung münden, insbesondere wenn sich die strafbare Handlung gezielt gegen Menschen mit Behinderungen richtet oder ihre verheerenden Auswirkungen absehbar waren.³⁰

Humanitäre Maßnahmen: zunehmende Sichtbarkeit

69. Im Bereich inklusiver humanitärer Maßnahmen scheinen bereits mehr Fortschritte erzielt worden zu sein. Im Vorfeld des Humanitären Weltgipfels 2016 in Istanbul (Türkei) wurde eine Charta zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei humanitären Maßnahmen verfasst. Diese wurde seither von 32 Staaten (darunter drei ständige Mitglieder des Sicherheitsrats), einer Regionalorganisation (der Europäischen Union), 15 Sonderorganisationen des Systems der Vereinten Nationen (einschließlich des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen) und acht weiteren internationalen Organisationen sowie Dutzenden Organisationen von Menschen mit Behinderungen angenommen.

70. Interessanterweise gilt die Charta durchgängig für alle wesentlichen Gefahrensituationen, darunter bewaffnete Konflikte, humanitäre Notlagen und Naturkatastrophen (Ziffer 1.1). In der Charta ist sowohl von „Schutz“ als auch von „Unterstützung“ die Rede. Die Charta geht über den zeitlichen Rahmen einer Katastrophe hinaus und umfasst auch den „Übergang zum Wiederaufbau“ (Ziffer 1.4). In der Charta wird anerkannt, dass „weitere Fortschritte hin zu prinzipientreuen und wirksamen humanitären Maßnahmen nur dann erzielt werden können, wenn vorbereitende wie reaktive humanitäre Maßnahmen Menschen mit Behinderungen einbeziehen“ (Ziffer 1.5). Es wird auf sich überschneidende Verpflichtungen im humanitären Völkerrecht, dem Flüchtlingsrecht und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verwiesen, ebenso wie auf die den Zielen für nachhaltige Entwicklung zugrundeliegende Absicht, niemanden zurückzulassen. Darüber hinaus werden auch die intersektionellen Auswirkungen von Katastrophen und Notfällen anerkannt.

71. In der Charta wird speziell darauf hingewiesen, dass „Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen über nicht genutzte Kapazitäten verfügen und in Entscheidungsprozessen nicht in ausreichendem Maß konsultiert und nicht aktiv einbezogen werden, was auch für Koordinierungsmechanismen bei der Krisenvorsorge und -bewältigung gilt“ (Ziffer 1.10), ein wichtiger Punkt mit direktem Bezug zu dem in diesem Bericht behandelten Thema Inklusion und Teilhabe. Darauf folgt eine Reihe von Verpflichtungserklärungen (nicht völkerrechtlichen Charakters) zu den Themen Nichtdiskriminierung, Teilhabe, inklusive politische Konzepte, inklusive Reaktionsmaßnahmen und Dienstleistungen sowie Zusammenarbeit und Koordinierung.

72. 2018 stellte das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen eine Reihe von Materialien mit Leitlinien für die Inklusion von Kindern mit Behinderungen im Rahmen humanitärer

²⁹ Resolution 2475 (2019) des Sicherheitsrats, Ziff. 2.

³⁰ William Pons, „An argument for the prosecution of crimes against persons with disabilities“, Inter-cross Blog (IKRK), 11. Mai 2017.

Maßnahmen bereit.³¹ Darin enthalten sind allgemeine Handlungsanleitungen für die Inklusion von Kindern mit Behinderungen im Rahmen humanitärer Maßnahmen und thematische Anleitungen für die Bereiche Bildung, Gesundheit und HIV/Aids, Ernährung, Schutz sowie Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene.

73. Das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) hat sich der Frage des Schutzes von Menschen mit Behinderungen, die vertrieben sind oder als Flüchtlinge Schutz suchen, in gewissem Maß angenommen. So bieten die 2011 vom UNHCR veröffentlichten Leitlinien mit dem Titel „Need to know guidance“ insbesondere Orientierungshilfen in Bezug auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sowie entsprechende Maßnahmen für den Fall von Vertreibungen. In der Schlussfolgerung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu Flüchtlingen mit Behinderungen und anderen Menschen mit Behinderungen, die vom UNHCR geschützt und unterstützt werden (A/AC.96/1095, Abschn. III.A), wird die Rolle hervorgehoben, die dem UNHCR und der internationalen Gemeinschaft dabei zukommt, die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen mit Behinderungen zu unterstützen, und es werden Maßnahmen empfohlen, um Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen (zum Beispiel Sicherstellung der Identifizierung und Registrierung von Menschen mit Behinderungen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, Gewährleistung der Zugänglichkeit von Programmen, Diensten und Verfahren, Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Gewährleistung gleicher Chancen für dauerhafte Lösungen und angemessene Unterstützung). Innerhalb des UNHCR werden Anstrengungen unternommen, um weitere Fortschritte bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu erzielen.

74. In weiteren Leitlinien werden die Barrieren aufgezählt, die Menschen mit Behinderungen in Risikosituationen im Rahmen humanitärer Maßnahmen begegnen, um so humanitären Akteurinnen und Akteuren, die in oft äußerst komplexen und herausfordernden Notsituationen tätig sind, operative Handlungsanleitungen bereitzustellen. Ein Beispiel für diese Art von Leitlinien, die auf die Unterstützung von Menschen mit psychosozialen Behinderungen zielen, sind die vom Ständigen interinstitutionellen Ausschuss herausgegebenen *Leitlinien für Unterstützung im Bereich der psychischen Gesundheit und psychosoziale Unterstützung in Notsituationen*³². Diese Leitlinien bieten Handlungsanleitungen dafür, wie in humanitären Krisen das psychosoziale Wohlergehen gefördert werden kann, indem Menschen mit Behinderungen in die Entscheidungsfindung, Planung, Gestaltung, Abwicklung und Durchführung von Aktivitäten einbezogen werden. Dabei wird den zahlreichen in humanitären Krisen auftretenden Faktoren Rechnung getragen, die sich negativ auf die psychische Gesundheit und das psychosoziale Wohlergehen von Einzelnen, Familien und Gemeinschaften auswirken können. Darüber hinaus werden hilfreiche Hintergrundinformationen hinsichtlich bestehender Defizite und Hindernisse beim Zugang zu Unterstützung im Bereich der psychischen Gesundheit und im psychosozialen Bereich geboten, ebenso wie Beispiele für wichtige Maßnahmen, beispielhafte Prozessindikatoren und kurze Praxisbeispiele für Interventionen.

75. 2019 verabschiedete das Arbeitsteam des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei humanitären Maßnahmen seine *Leitlinien zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei humanitären Maßnahmen*. Diese Leitlinien bauen auf den von zivilgesellschaftlichen Organisationen angenommenen Anleitungen für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf und beinhalten umfassende sektorspezifische Strategien für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei humanitären Maßnahmen.³³ Sie bieten detaillierte und operativ ausgerichtete Handlungsanleitungen im größeren Kontext humanitärer Maßnahmen.

76. Diese beiden Richtlinien des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses zeigen, dass anerkannt ist, dass die Nichteinbeziehung von Menschen mit Behinderungen in humanitäre Maßnahmen, etwa in den Bereichen Katastrophenvorsorge, Nothilfe und Wiederaufbau, zu

³¹ Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, „Guidance: including children with disabilities in humanitarian action“, März 2018.) Auf Englisch verfügbar unter <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/guidance-including-children-disabilities-humanitarian-action>.

³² *Inter-Agency Standing Committee Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings* (Genf, 2007).

³³ Ständiger interinstitutioneller Ausschuss, *Guidelines on the Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action* (Genf, 2019).

schwerwiegenden Risiken führt und Schäden verursacht. Sie bieten Handlungsanleitungen dafür, wie die Barrieren erkannt und beseitigt werden können, denen sich Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu humanitärer Hilfe, Schutz und Unterstützung beim Wiederaufbau in humanitären Krisen und bei der Partizipation an der Erstellung, Planung und Durchführung humanitärer Programme gegenübersehen.

Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Exkombattantinnen und Exkombattanten: geringe Sichtbarkeit

77. Wenn es darum geht, bei Anstrengungen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen, ergeben sich einige Herausforderungen. Die Problemlösungsfähigkeiten, die Widerstandskraft und die Bewältigungsstrategien von Exkombattantinnen und Exkombattanten mit Behinderungen sowie der Beitrag, den die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen zu ihrer leichteren Wiedereingliederung in die Gesellschaft leisten kann und leisten sollte, verdienen gebührende Anerkennung. Exkombattantinnen und Exkombattanten mit Behinderungen sollten in Nachkonfliktphasen konstruktive Rollen erhalten, und es sollte anerkannt werden, dass die gesellschaftliche Ordnung und die Entwicklungsmaßnahmen nach einem Konflikt ein Anliegen sind, das sie betrifft.

78. Die Hauptabteilung Friedensmissionen bietet Exkombattantinnen und Exkombattanten und mit bewaffneten Gruppen assoziierten Personen Unterstützung, damit sie sich nach Konflikten aktiv am Friedensprozess beteiligen können. Zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung gehört es auch, Mitgliedern bewaffneter Gruppen ihre Waffen abzunehmen, die Kombattantinnen und Kombattanten aus diesen Gruppen herauszulösen und ihnen bei der Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft zu helfen.

79. Es ist anzumerken, dass das 1997 verabschiedete Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung eine Verpflichtung zur sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung überlebender Landminenopfer vorsieht (Artikel 6 Absatz 3). Das 2008 verabschiedete Übereinkommen über Streumunition bestätigt erneut die Verpflichtung zur sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung und führt Durchführungsmaßnahmen an, wie etwa die Erhebung nach Behinderung aufgeschlüsselter Daten, die Annahme und Umsetzung innerstaatlicher Rechtsvorschriften und politischer Konzepte, die Aufstellung innerstaatlicher Pläne und Haushalte sowie die Verpflichtung, eine wirksame Teilhabe der Opfer von Streumunition und der sie vertretenden Organisationen zu gewährleisten. Es wäre wahrscheinlich hilfreich, diese Verpflichtungen aus dem weiteren Blickwinkel des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu betrachten.

80. Während Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung in der Vergangenheit nicht behindertengerecht ausgelegt waren, erwiesen sich Interventionsmaßnahmen in mehreren Fällen als besser geeignet, den im Rahmen der Programmkonzeption nicht berücksichtigten spezifischen Bedürfnissen von Exkombattantinnen und Exkombattanten mit Behinderungen Rechnung zu tragen.³⁴ Ein Beispiel dafür ist der von der Weltbank finanzierte Notfallzuschuss für Burundi (Projekt für die Zusatzfinanzierung der Notdemobilisierung und vorläufigen Wiedereingliederung). Dabei wurde Exkombattantinnen und Exkombattanten mit Behinderungen sowie im Rahmen des Projekts demobilisierten Exkombattantinnen und Exkombattanten Unterstützung zur sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung im Anschluss an ihre Demobilisierung gewährt. Neue Orientierungshilfen in Form eines eigenen Moduls zum Thema Behinderung in den überarbeiteten integrierten Normen für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung sind für 2021 geplant und werden mit Spannung erwartet.³⁵

³⁴ Janet E. Lord und Michael Stein, „Peacebuilding and reintegrating ex-combatants with disabilities“, *International Journal of Human Rights*, Vol. 19, Nr. 3 (Juni 2015).

³⁵ Siehe www.unndr.org/the-iddrs/.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

81. Die nachstehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen einen umfassenderen Dialog über die Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des breitgefassten Friedenskontinuums anstoßen und als Grundlage dafür dienen.

A. Schlussfolgerungen

82. Erstens sollte das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen weiterhin in Zusammenschau mit anderen Vertragssystemen, politischen Konzepten oder Programmen gelesen werden, um eine Fragmentierung zu vermeiden und die Kohärenz des Völkerrechts zu stärken.

83. Zweitens ist eine Neuauslegung des Begriffs „Schutz“ im Übereinkommen von besonderer Bedeutung, um ihn von seiner überkommenen paternalistischen Verwendung zu befreien, ihn auf das Fundament einer aktiven Selbstbestimmung und des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Teilhabe zu stellen und ihn mit den breiter gefassten Zielen der Inklusion und der Entwicklung zu verknüpfen. Die grundlegenden Normen in diesem Zusammenhang betreffen die Persönlichkeit, das selbstbestimmte Handeln des Menschen und das Recht von Menschen mit Behinderungen, an der Gesellschaft, in der sie leben, teilzuhaben und zu ihrer Umgestaltung beizutragen.

84. Das Übereinkommen ist für das gesamte Friedenskontinuum von Bedeutung. Kein Teilbereich sollte ausschließlich für sich allein betrachtet werden. Die Rechte und Interessen von Menschen mit Behinderungen (einschließlich ihres Rechts, zu grundsätzlicheren politischen Fragen und anderen Entwicklungen gehört zu werden) sollten für sämtliche Stufen des Friedenskontinuums als relevant betrachtet und nicht etwa durch eine statische Definition des Begriffs „Schutz“ während der Konfliktführung beschränkt werden.

B. Empfehlungen für alle Bereiche des Friedenskontinuums

Konfliktprävention

85. Staaten und multilaterale Organisationen müssen ihr Bewusstsein dafür schärfen, dass Menschen mit Behinderungen ein Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Friedens haben, weil für sie sehr viel auf dem Spiel steht.

86. Gleichzeitig muss ein Bewusstsein dafür entstehen, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen unterschiedliche Gruppen zusammenführen können, so dass diese sich darauf konzentrieren können, was sie trotz ihrer Unterschiede verbindet.

87. In künftigen Resolutionen zur Einsetzung besonderer politischer Missionen sollte der Rolle von Menschen mit Behinderungen bei der Konfliktprävention und bei der konstruktiven Mitwirkung in allen Bereichen des Friedenskontinuums gebührende Bedeutung beigemessen werden. In allen Resolutionen des Sicherheitsrats sollte aufbauend auf der Grundlage der Resolution [2475 \(2019\)](#) verstärkt routinemäßig die Verwendung einer angemessenen sprachlichen Ausdrucksweise in Erwägung gezogen werden. Der Rat könnte alle Parteien eines neu auftretenden oder potenziellen Konflikts auffordern, Menschen mit Behinderungen ausdrücklich in ihre Deeskalationsstrategien und -prozesse einzubeziehen.

Führung von Feindseligkeiten

88. Die Staaten und die Militärbehörden sollten sich verpflichten, auf strategischer, taktischer und operativer Ebene spezifische Schutzmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen bei der Führung von Konflikten zu erarbeiten. Sie sollten ausdrücklich darauf hinwirken, die Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen in bestehenden Normen zum Schutz von Zivilpersonen zu erhöhen, namentlich durch ständige Dienst-anweisungen und Einsatzregeln, die die spezifischen Bedürfnisse und Lebenserfahrungen von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.

89. Es muss von der Grundannahme ausgegangen werden, dass in jedem beliebigen Einsatzgebiet Menschen mit Behinderungen mindestens 15 Prozent der Zivilbevölkerung ausmachen.

90. Um das entsprechende Wissen und die Fachkenntnisse zu erlangen, die sie benötigen, um einen behindertengerechten Ansatz verfolgen zu können, sollten die Militärbehörden verstärkt mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen zusammenarbeiten und aktiv deren Fachwissen einholen.

91. Ein großer Schritt nach vorn wäre getan, wenn die Staaten die in Artikel 11 des Übereinkommens festgelegte Verpflichtung ausdrücklich in ihre militärischen Handbücher, Verfahren und Praktiken aufnehmen und darin ein Schulungsmodul zum Thema Behindertenrechte für alle militärischen Kräfte und Sicherheitskräfte vorsehen würden.

Völkerstrafrecht

92. Die Staaten und multilateralen Einrichtungen sollten Behinderungsaspekten im Rahmen laufender und künftiger Untersuchungen von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie in entsprechenden Untersuchungskommissionen und Gerichtsverfahren größere Bedeutung beimessen.

93. Sowohl im Übereinkommen als auch in der historischen Resolution 2475 (2019) des Sicherheitsrats wird die Beendigung der Straflosigkeit gefordert. Dennoch haben bisher überraschend wenige internationale strafrechtliche Untersuchungen, Strafverfolgungen oder Untersuchungskommissionen Verletzungen der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Vordergrund gerückt. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass es nicht zu entsprechenden Vorfällen kommt. Da davon auszugehen ist, dass 15 Prozent jeder in einen Konflikt geratenen Bevölkerung eine Behinderung haben, liegt es auf der Hand, dass zu den Opfern von Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch Menschen mit Behinderungen zählen.

94. Die Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften sollten sich wesentlich gezielter damit befassen, wie sich Konflikte und mutmaßliche Straftaten auf Menschen mit Behinderungen auswirken.

Humanitäre Maßnahmen

95. Die Staaten, multilateralen Einrichtungen und humanitären Organisationen sollten sicherstellen, dass ihre programmatische Arbeit in allen Aspekten behindertengerecht ist. Inklusive humanitäre Maßnahmen, die der Situation von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen – ohne nach der Art der Behinderung zu unterscheiden – werden dringend benötigt. Es werden bereits Schritte in diese Richtung unternommen, die dazu führen könnten, dass der Zusammenhang zwischen Schutz, humanitären Maßnahmen und Entwicklung anerkannt wird und reale Formen annimmt.

96. Unerlässlich dabei ist, dass diese Schritte mit der aktiven Partizipation und der Konsultation von Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen einhergehen.

Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung

97. Die Staaten und multilateralen Einrichtungen sollten Programme für eine behindertengerechte Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung unterstützen. Exkombattantinnen und Exkombattanten mit Behinderungen haben das gleiche Recht, ihren Beitrag zum Wiederaufbau ihrer eigenen Gemeinschaften zu leisten. Ihnen ist sehr wohl bewusst, welches Versprechen der Frieden in sich birgt.

98. Die Notwendigkeit der Wiedereingliederung in das normale Leben der Gemeinschaft findet allmählich Eingang in Strategien und Programme für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung. Das ist eine positive Entwicklung, die es zu fördern und zu unterstützen gilt.

Friedenssicherung

99. Die Friedenssicherungsmissionen und besonderen politischen Missionen der Vereinten Nationen müssen konkrete Pläne für die Umsetzung der Strategie der Vereinten Nationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen erarbeiten, wozu auch gehört, dass sie mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen zusammenwirken und sie beim Kapazitätsaufbau unterstützen.

100. Darüber hinaus sollten in Resolutionen zur Einrichtung oder Verlängerung von Missionen geeignete Formulierungen aufgenommen werden, die die verpflichtende Aufnahme der Inklusion von Menschen mit Behinderungen als Querschnittsthema in ihren Mandaten vorsehen. Aus diesen Formulierungen sollte hervorgehen, wie wichtig es ist, Fachwissen über das Thema Behinderung zu erlangen, Beratung zu behindertengerechten Schutzmaßnahmen einzuholen, Analysen aus einer Behinderungsperspektive durchzuführen sowie nach Behinderung aufgeschlüsselte Daten zu erheben und zu verwenden. Die wesentliche Rolle, die Menschen mit Behinderungen bei der Schaffung und der Aufrechterhaltung eines dauerhaften Friedens zukommt, sollte dabei hervorgehoben werden.

Friedenskonsolidierung

101. Das Potenzial von Menschen mit Behinderungen und sie vertretenden Organisationen beim wichtigen Prozess der Friedenskonsolidierung in Postkonfliktsituationen bleibt weitgehend ungenutzt. Sie haben das Recht auf konstruktive Mitwirkung. Sie verfügen über entscheidende Erkenntnisse darüber, was eine inklusive Gesellschaft und Wirtschaft tatsächlich ausmacht. Sie wissen Unterschiede instinktiv wertzuschätzen, was für den Heilungsprozess wichtig ist. Zudem bieten sie einen Raum der Menschlichkeit, in dem religiös begründete oder ideologische Differenzen überwunden werden können, und schaffen so einen zusätzlichen Anreiz für die verschiedenen Parteien, ihre Differenzen hintanzustellen und sich angesichts der Bedeutung der Inklusion aller Menschen einander anzunähern.

102. Es muss mehr getan werden, um die konstruktive Rolle von Menschen mit Behinderungen in Friedenskonsolidierungsprozessen hervorzuheben und praxisnahe Vorschläge für die künftige Ausweitung dieser Rolle vorzulegen.

Kapazitätsaufbau

103. Es bleibt noch viel zu tun, damit das Militär Erkenntnisse über den Schutz und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vor, während und nach einem Konflikt gewinnen kann. Dies ist von entscheidender Bedeutung und hat bereits begonnen, wie das Beispiel Finnland zeigt.

104. Auch im Hinblick auf den Kapazitätsaufbau der Organisationen von Menschen mit Behinderungen ist noch viel zu tun, damit diese wirksam mit den Regierungen und dem Militär (und den betreffenden Körperschaften des Systems der Vereinten Nationen) zusammenwirken und so ihre Rolle in allen Bereichen des Friedenskontinuums bestmöglich erfüllen können. Die Kenntnis des humanitären Völkerrechts ist wichtig, ebenso wichtig ist jedoch das Wissen darüber, wie Konfliktprävention, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung funktionieren.

105. Militärakademien, auf humanitäres Völkerrecht spezialisierte Ausbildungsstätten und Universitäten mit Kursen in humanitärem Völkerrecht und Friedensforschung sollten ermutigt werden, Partnerschaften mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzugehen, um den Schutz und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im gesamten Kontinuum von Frieden und Konflikten voranzubringen.

Vertiefung der Forschung und der Kenntnisse

106. Um Veränderungen in allen Bereichen des Friedenskontinuums voranzutreiben, ist mehr Wissen erforderlich, insbesondere in folgenden Bereichen:

a) Der auf den Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen aufbauende Sachverstand bleibt im gesamten Friedenskontinuum weitgehend ungenutzt. Es muss bewertet werden, wie gut Organisationen von Menschen mit Behinderungen zur Mitwirkung auf allen Stufen des Friedenskontinuums in der Lage sind, und es müssen

(insbesondere den Gebern) Vorschläge für einen möglichen Ausbau ihrer Kapazitäten unterbreitet werden;

b) weitere Forschungsarbeiten sind erforderlich, um grundlegende operative Empfehlungen für Militärbehörden dahingehend zu erarbeiten, wie sie das Thema Behinderung durchgängig berücksichtigen und die Inklusion von Menschen mit Behinderung auf strategischer, operativer und taktischer Ebene umsetzen können;

c) es bedarf weiterer Forschung dazu, wie Organe des Völkerstrafrechts derzeit auf Verbrechen gegen Menschen mit Behinderungen infolge von Konflikten reagieren, sowie klarer Empfehlungen dazu, wie sie sicherstellen können, dass ihre Ermittlungs- und sonstigen Verfahren für Menschen mit Behinderungen uneingeschränkt barrierefrei sind und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen;

d) Beispiele für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Friedenskonsolidierung müssen näher untersucht werden, damit praxisnahe Leitlinien für ihre Inklusion in Friedenskonsolidierungsprozesse nach Konflikten erstellt werden können.
