



## Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Humanitäre Hilfe inklusiv gestalten

Die Rechte von Menschen mit Behinderungen systematisch verankern

### Position

**In humanitären Krisen sind Menschen mit Behinderungen besonders hohen Risiken ausgesetzt. Deutschland als zweitgrößter Geber von humanitärer Hilfe weltweit muss hierauf bedarfsgerecht reagieren und Hilfsmaßnahmen inklusiv ausgestalten. Um substantielle Fortschritte zu erzielen, ist eine inklusive und menschenrechtsbasierte Strategie zur humanitären Hilfe im Ausland notwendig.**

Der Schutz der Schwächsten in einer Gesellschaft stellt humanitäre Akteure vor größte Herausforderungen. Im Jahr 2018 waren circa 134 Millionen Menschen in 30 Ländern auf Nothilfe angewiesen – so viele wie noch nie.<sup>1</sup> Allein in Syrien benötigen 13 Millionen Menschen humanitäre Hilfe: ärztliche Versorgung, Trinkwasser, Lebensmittel, Unterkunft.<sup>2</sup> Ähnlich sieht es in Bangladesch aus, wo im größten Flüchtlingslager der Welt 700.000 Rohingya leben.<sup>3</sup> In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Naturkatastrophen mehr als verdoppelt, auf mittlerweile über 400 pro Jahr.<sup>4</sup>

Die Zunahme humanitärer Katastrophen hat vielfältige Ursachen. Der Klimawandel führt zu extremen Wetterereignissen wie Fluten, Stürmen, Dürren und Lawinen, die Menschen weltweit in Not bringen.<sup>5</sup> Eine andere Ursache für Notlagen sind bewaffnete Konflikte sowie politische und wirtschaftliche Krisen. Sie haben verheerende Folgen und gefährden Menschen in ihrer Existenz.<sup>6</sup>

Für Menschen mit Behinderungen als oft ohnehin benachteiligte Gruppe in der Bevölkerung

bestehen in einer humanitären Krise deutlich höhere Risiken als für Menschen ohne Behinderungen: Gehörlose Personen etwa bemerken die Gefahr vielleicht zu spät und in der Mobilität eingeschränkte Menschen sind nur unter großen Schwierigkeiten in der Lage, das Krisengebiet zu verlassen. Darüber hinaus erleiden viele Menschen durch die Katastrophe selbst schwere Beeinträchtigungen, die zu einer Behinderung führen können. Ein kriegerischer Konflikt etwa hinterlässt versehrte Personen; die Belastungen, die aus Flucht, Obdachlosigkeit, dem Verlust von sozialen Bindungen und Verarmung resultieren, rufen in vielen Fällen psychische Beeinträchtigungen hervor.

### **Die UN-Behindertenrechtskonvention als Motor für eine inklusive Strategie**

Die Vertragsstaaten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)<sup>7</sup> sind laut Artikel 11 des Übereinkommens dazu verpflichtet, in Gefahrensituationen, humanitären Notlagen und im Falle von Naturkatastrophen alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. In seinen Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands von 2015 bemängelte der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Ausschuss), dass eine konkrete Strategie fehlt, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen im Notfall effektive Hilfe bekommen und ihre Risiken reduziert werden. Der UN-Ausschuss empfahl Deutschland, eine menschenrechtsbasierte Strategie für die

Katastrophenvorsorge und die humanitäre Hilfe zu verabschieden, die inklusiv und für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein sollte.<sup>8</sup>

Deutschland hat erste Schritte unternommen, diese Empfehlung umzusetzen, und 2016 die auf dem World Humanitarian Summit (WHS) beschlossene „Charta zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der humanitären Hilfe“<sup>9</sup> angenommen. Eine der damit verbundenen Selbstverpflichtungen besteht darin, bis Ende 2020 in allen humanitären Programmen die verschiedenen Bedürfnisse und Kapazitäten von Frauen, Mädchen, Männern und Jungen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Des Weiteren legt sich Deutschland darauf fest, einen Leitfaden zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln. Außerdem soll mit bewusstseinsbildenden Maßnahmen das Verständnis aller beteiligten Akteure für die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen verbessert werden.<sup>10</sup>

Das Bundeskabinett verabschiedete 2016 zudem einen Nationalen Aktionsplan zur UN-BRK (NAP 2.0),<sup>11</sup> der unter anderem die Ziele der UN für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) mit konkreten Maßnahmen verknüpft. So will das Auswärtige Amt beispielsweise daran arbeiten, das Thema Menschen mit Behinderungen stärker als Querschnittsthema in der humanitären Hilfe zu verankern.<sup>12</sup> Dies bezieht sich sowohl auf die Bewusstseinsbildung als auch auf die Planung und Durchführung humanitärer Maßnahmen. Damit greift der NAP 2.0 auch die Empfehlung des UN-Ausschusses auf, eine menschenrechtsbasierte Strategie für die Katastrophenvorsorge und die humanitäre Hilfe zu verabschieden, die inklusiv und für Menschen mit Behinderungen zugänglich ist.<sup>13</sup>

Aktuell existieren zwei Initiativen des Auswärtigen Amtes, mit denen die inklusive Ausgestaltung humanitärer Maßnahmen vorangebracht werden kann: Zum einen entwickelt Deutschland einen gender-age-disability marker, um Daten erheben zu können, die nach Geschlecht, Alter und Behinderungen aufgeschlüsselt sind. Zum anderen fördert das Auswärtige Amt seit 2016 ein Projekt von Handicap International und der Christoffel-Blindenmission, welches dem Kapazitätsaufbau und der Sensibilisierung humanitärer Akteure

bezüglich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der humanitären Hilfe dient.<sup>14</sup>

### **Anforderungen an eine inklusive Strategie**

Dieses wichtige und zielführende Maßnahmenbündel ersetzt jedoch nicht eine menschenrechtsbasierte, inklusive Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland. Diese sollte Maßnahmen und Planungen enthalten, mit denen SMARTe (spezifische, messbare, akzeptierte, realistische und terminierte) Ziele erreicht werden können, und die für die Erreichung der Ziele wichtigsten Menschen und Zielgruppen benennen. Ebenfalls erforderlich ist ein Leitfaden zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, welcher der Umsetzung der Strategie dient. Diesbezüglich könnten die „Guidelines on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action“, welche das Inter-Agency Standing Committee Task Team zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Humanitären Hilfe derzeit entwickelt, herangezogen werden. Darüber hinaus bedarf es eines Plans, wie die Umsetzung überwacht und evaluiert werden soll. Nur so sind Erkenntnisgewinn und eine angemessene Erfolgskontrolle möglich.

Eine Strategie, die den oben genannten Anforderungen genügt, könnte dazu beitragen, eine Praxis in der humanitären Hilfe zu etablieren, die Menschen mit Behinderungen im Blick hat. Es geht gleichermaßen darum, deren Leben zu retten wie spezifische Nachteile abzuwenden oder auszugleichen. Wenn Inklusion im Handlungsfeld der internationalen Katastrophenhilfe nicht zur Rhetorik verkommen soll, dann braucht es nationale Instrumente, die im Katastrophenfall den Zugang zu Hilfe für Menschen mit Behinderungen aus den unterschiedlichen Perspektiven zu jeder Zeit sicherstellen. Insofern darf es auch nicht zu einer Versorgungslücke in Phasen des Übergangs, also zwischen kurzfristigen Sofortmaßnahmen und der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit, kommen.

Noch allzu oft wird vergessen, dass es „den behinderten Menschen“ nicht gibt. Vielmehr sind mit dem Sammelbegriff „Menschen mit Behinderungen“ Frauen, Männer und Kinder in sehr unterschiedlichen Lebenslagen angesprochen.

Menschen mit chronischen Erkrankungen, physisch oder psychisch beeinträchtigte Personen, blinde oder gehörlose Menschen haben unterschiedliche existentielle (Unterstützungs-)Bedarfe. Dies im Blick zu behalten, ist gerade im Katastrophenfall wichtig.

Deutschland, als zweitgrößter Geber von humanitärer Hilfe weltweit,<sup>15</sup> muss sicherstellen, dass auch die Menschen mit Behinderungen Zugang zu Hilfsmaßnahmen haben. Dass dieses hochgesteckte Ziel erreichbar ist, zeigen andere Länder, wie Australien, das in diesem Punkt konzeptionell-strategisch als gutes Beispiel erwähnt werden kann.<sup>16</sup>

### Ausblick

Eine menschenrechtsbasierte Strategie sowie einen Leitfaden zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln, würde die humanitäre Hilfe einen großen Schritt voranbringen. Ein solcher Schritt entspräche sowohl den internationalen Erwartungen als auch den Anforderungen aus der UN-BRK. Erst kürzlich verabschiedete der UN-Ausschuss seine Fragenliste zum derzeit laufenden zweiten Staatenprüfverfahren,<sup>17</sup> in dem sich die Bundesregierung zum Umsetzungsstand der Konvention äußern muss. Thematisiert werden beispielsweise die Sicherstellung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Katastrophenvorsorge und zur humanitären Hilfe. Zudem wird die Bundesregierung aufgefordert zu erklären, ob ein Monitoring-Mechanismus existiert, in dessen Rahmen die Umsetzung im Einklang mit der UN-BRK überwacht werden wird.

Die auf dem Global Disability Summit 2018 beschlossene „Charter for Change“<sup>18</sup> hat Deutschland nicht unterzeichnet. Daher besteht Anlass zur Sorge, dass die in den Jahren zuvor gemachten Bekenntnisse nunmehr hinfällig sind. Vor allem mit Blick auf die Verpflichtungen, die humanitäre Hilfe für Menschen mit Behinderungen inklusiv und zugänglich zu gestalten sowie die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in alle Programme und Strategien der Humanitären Hilfe sicherzustellen, ist die uneingeschränkte Unterstützung dieser Charta geboten.

### Fazit und Empfehlungen

Deutschland hat bereits wichtige Schritte unternommen und ist überdies weitreichende Selbstverpflichtungen eingegangen, um die inklusive Ausgestaltung humanitärer Maßnahmen voranzubringen. Gleichwohl steht der entscheidende Fortschritt für die Menschen mit Behinderungen noch aus. Um den internationalen Erwartungen sowie den Anforderungen aus der UN-BRK gerecht zu werden, ist eine menschenrechtsbasierte und inklusive Strategie zur humanitären Hilfe im Ausland notwendig.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt dem Bund mit Blick auf die UN-Behindertenrechtskonvention und die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses von 2015:

- 1 Das Auswärtige Amt sollte eine Strategie zur humanitären Hilfe im Ausland verabschieden, deren bedarfsgerechte und konkrete Maßnahmen sicherstellen, dass von Deutschland getragene Maßnahmen der humanitären Hilfe Menschen mit Behinderungen erreichen.
- 2 Bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Strategie sollten folgende wesentliche Aspekte berücksichtigt werden:
  - Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist barrierefrei und sinnvoll zu ermöglichen.
  - Ferner sind Regelungen für die Überwachung und Evaluation der Umsetzung festzulegen.
  - Zur Klärung von Umsetzungsfragen sollte die Strategie einen „Leitfaden zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der humanitären Hilfe“ enthalten, der als Annex beigefügt werden könnte. Fallen die „Guidelines on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action“, welche das Inter-Agency Standing Committee Task Team zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Humanitären Hilfe demnächst verabschieden will, überzeugend und sachgerecht aus, sollte geprüft

werden, ob diese hierfür herangezogen werden.

- Um Übergangslücken in den Phasen zwischen kurzfristigen Sofortmaßnahmen und der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit zu schließen, sollten die bisherigen Bestimmungen zur humanitären Übergangshilfe weiterentwickelt werden.

### 3 Die Bundesregierung sollte die auf dem Global Disability Summit 2018 beschlossene „Charter for Change“ uneingeschränkt unterstützen und unverzüglich unterzeichnen.

- 1 UN, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017): Global Humanitarian Overview 2018. <https://interactive.unocha.org/publication/globalhumanitarianoverview/> (abgerufen am 20.11.2018).
- 2 Caritas International (2018): Mehr Hilfe für Menschen in Not als je zuvor: Rekordausgaben – Steigende Zahl von Kriegen, Krisen und Katastrophen – Zahl der Hilfsbedürftigen verdoppelt. <https://www.caritas-international.de/presse/presse/mehr-hilfe-fuer-menschen-in-not-als-je-zuvor-a44bdbae-33ad-4126-81a4-6889e4df571> (abgerufen am 20.11.2018).
- 3 Ebd.
- 4 Auswärtiges Amt (12.10.2018): Pressemitteilung: Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe zum Internationalen Tag der Katastrophenvorsorge. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/kofler-internationaler-tag-katastrophenvorsorge/2148404> (abgerufen am 20.11.2018).
- 5 Europäische Kommission (2018): Folgen des Klimawandels. [https://ec.europa.eu/clima/change/consequences\\_de](https://ec.europa.eu/clima/change/consequences_de) (abgerufen am 20.11.2018).
- 6 Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online (BAG) (2018): Konflikte. [https://www.politische-bildung.de/internationale\\_konflikte.html](https://www.politische-bildung.de/internationale_konflikte.html) (abgerufen am 20.11.2018).
- 7 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008, BGBl. II S. 1419; Bekanntmachung des Inkrafttretens, BGBl. II 2009, S. 818.
- 8 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, 13 May 2015, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, para. 23, 24.
- 9 Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (2016). <https://humanitariandisabilitycharter.org/wp-content/themes/humanitarian-disability-charter.org/pdf/charter-on-inclusion-of-persons-with-disabilities-in-humanitarian-action.pdf> (abgerufen am 20.11.2018).
- 10 Agenda for Humanity: Individual and Joint Commitments by Core Responsibilities. <https://www.agendaforhumanity.org/explore-commitments/indv-commitments/?combine=germany#search> (abgerufen am 20.11.2018). Nicht amtliche Übersetzung der Autorin.
- 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ – Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). [https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/NAP2/NAP2.pdf;jsessionid=60D27A15AF-10288CEDDCF181F915877D.2\\_cid320?\\_\\_blob=publication-Fi-le&v=1](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/NAP2/NAP2.pdf;jsessionid=60D27A15AF-10288CEDDCF181F915877D.2_cid320?__blob=publication-Fi-le&v=1) (abgerufen am 20.11.2018).
- 12 Ebd., S. 203.
- 13 Ebd., S. 206.
- 14 Handicap International/Christoffel Blindenmission (2018): Leave no one behind! Kapazitätsaufbau für deutsche Akteure der humanitären Hilfe zum Mainstreaming von Behinderung. <https://handicap-international.de/de/leave-no-one-behind-> (abgerufen am 27.11.2018).
- 15 Die Bundesregierung (2018): Deutschland zweitgrößter Geber. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-zweitgroesster-geber-1546714> (abgerufen am 20.11.2018).
- 16 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade (15.08.2016): Humanitarian Strategy, published May 2016. <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/dfat-humanitarian-strategy.pdf> (abgerufen am 21.11.2018); Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade (01.12.2016): Disability Action Strategy 2017-2020, published December 2016. <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/disability-action-strategy-2017-2020.pdf> (abgerufen am 21.11.2018).
- 17 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): List of issues prior to submission of the combined second and third periodic report of Germany, UN Doc. CRPD/C/Deu/QPR/2-3.
- 18 Global Disability Summit (2018): Charter for Change, published 3 July 2018. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/721701/GDS\\_Charter\\_for\\_Change.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721701/GDS_Charter_for_Change.pdf) (abgerufen am 21.11.2018).

## Impressum

Position Nr. 19 | Dezember 2018 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

AUTORIN: Catharina Hübner

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.