

# MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention  
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Juli 2022

## Stellungnahme “Inklusion und Barrierefreiheit in der humanitären Hilfe”

### Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung .....	2
II.	Weltweite Entwicklung des Inklusionsansatzes in der humanitären Hilfe .....	2
III.	Grundlagen der humanitären Hilfe.....	5
IV.	Instrumente und Ansätze zur Verbesserung der humanitären Hilfe.....	7
1.	Strategische Dokumente und Gesetze.....	7
2.	Partizipation.....	7
3.	Datenerhebung .....	8
4.	Twin Track Approach.....	9
5.	Training.....	10
6.	Disability Marker.....	10
V.	Humanitäre Hilfe Österreichs.....	11
1.	Akteur*innen global und in Österreich.....	12
2.	Vorgehensweise.....	13
VI.	Probleme der humanitären Hilfe.....	14
VII.	Empfehlungen für die humanitäre Hilfe Österreichs.....	18

## I. Einleitung

Durch die momentane Situation in der Ukraine und der vielfältigen Krisen weltweit werden die Probleme, die Menschen mit Behinderungen,<sup>1</sup> die humanitäre Notsituationen erleben, erneut sichtbar. Barrieren, Ignoranz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und diskriminierende Systeme führen dazu, dass Hilfeleistungen nicht bei Menschen mit Behinderungen ankommen bzw nicht genutzt werden können. Höchst gefährdete Personen werden somit in Notlagen im Stich gelassen. Dies ist laut Menschenrechtskanon, inklusive UN-BRK, inakzeptabel. Die Grundsätze, auf die sich die humanitäre Hilfe stützt, sind Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Es haben alle Menschen Anspruch auf humanitäre Hilfe.<sup>2</sup> Daraus lässt sich ein starkes Bekenntnis zur Inklusion ableiten.

## II. Weltweite Entwicklung des Inklusionsansatzes in der humanitären Hilfe

Es ist zu unterscheiden, ob es sich um die Hilfe bei einer Katastrophe **im Inland oder im Ausland** handelt. Bei ersterem ist nicht die humanitäre Hilfe, sondern die Katastrophenhilfe angesprochen.<sup>3</sup> Mit dieser Stellungnahme wird ausschließlich die humanitäre Hilfe, also Hilfen bei Katastrophen im Ausland, behandelt.<sup>4</sup>

Humanitäre Hilfe beschreibt die Hilfe anderer Staaten in humanitären Notlagen. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts oder Krieges sieht das **humanitäre Völkerrecht** zwar Regelungen vor, die vor allem Zivilist\*innen im Falle eines Krieges schützen sollen.<sup>5</sup> Menschen mit Behinderungen sind jedoch im Kriegsfall und allen weiteren humanitären Notlagen besonders gefährdet, übergangen oder sogar zurückgelassen zu werden.<sup>6</sup> Um dies in allen humanitären Notlagen zu verhindern, gibt es Vorstöße, damit die grundlegende

---

<sup>1</sup> In der folgenden Stellungnahme wird ausdrücklich kein Unterschied zwischen Personen gemacht, die bereits vor Eintreten der humanitären Notlage eine Behinderung hatten oder erst durch diese (durch Kriegshandlungen, durch Minen oder schlechte medizinische Versorgung) eine Behinderung erlangten. Vgl. *Lettnner*, All inclusive? – Zur Inklusion von Menschen mit Behinderung in der internationalen humanitären Hilfe Österreichs (2014) 73.

<sup>2</sup> *BMeiA*, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/#:~:text=Humanitäre%20Hilfe%20erfolgt%20auf%20der,haben%20Anspruch%20auf%20humanitäre%20Hilfe>. (zuletzt abgerufen am 13.07.2022).

<sup>3</sup> *BMI*, Krisen- und Katastrophenmanagement – Zivilschutz in Österreich, <https://www.bmi.gv.at/204/skkm/Katastrophenhilfe.aspx> (zuletzt abgerufen am 05.07.2022).

<sup>4</sup> Art 11 UN-BRK ist auch bei der Katastrophenhilfe zu achten. Siehe zur humanitären Hilfe und Art 11 UN-BRK II. Weltweite Entwicklung des Inklusionsansatzes in der humanitären Hilfe.

<sup>5</sup> Vgl etwa Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949, BGBl 1953/155. Siehe auch *Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland*, Humanitäres Völkerrecht, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/internationales-recht/humanitaeres-voelkerrecht/213012?openAccordionId=item-213014-0-panel> (zuletzt abgerufen 04.05.2022).

<sup>6</sup> *IASC*, Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (2019) 1, abrufbar unter <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action/documents/iasc-guidelines> (zuletzt abgerufen am 04.05.2022).

Hilfe für alle Menschen in Notlagen abgesichert werden kann. Im Folgenden werden einige der wichtigsten strategischen Dokumente und konkrete Handlungsanleitungen angeführt.

Mit der **UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)**<sup>7</sup> wurden auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und gegenseitigen Hilfe sowie in Gefahrensituationen die Prinzipien Inklusion, Nichtdiskriminierung und Partizipation vorangetrieben. Bereits in der Präambel erkennen die Vertragsstaaten die Notwendigkeit der Einhaltung der Menschenrechte sowie der Ziele und Grundsätze der Charta für den umfassenden Schutz von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in bewaffneten Konflikten, an.<sup>8</sup>

Die Allgemeinen Grundsätze in Art 3 UN-BRK umfassen ua die Barrierefreiheit (lit f), die Teilhabe und Inklusion in der Gesellschaft (lit c) sowie die Nichtdiskriminierung (lit b). Diskriminierung aufgrund von Behinderung ist nach **Art 2 UN-BRK** die Unterscheidung, der Ausschluss bzw die Beschränkung, die dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen nicht wie alle anderen Menschenrechte oder Grundfreiheiten genießen oder ausüben können oder nicht anerkannt werden. Dies umfasst auch das Versagen von „angemessenen Vorkehrungen“. Solche Vorkehrungen sind notwendige, geeignete und erforderliche Anpassungen bzw Änderungen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Rechte ausüben und genießen können, vorausgesetzt sie stellen keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung dar (Art 2 UN-BRK). Da die Allgemeinen Grundsätze grundlegend immer zu achten sind und Diskriminierung in allen Bereichen bestehen kann, ist auch der Bereich der humanitären Hilfe davon erfasst.

Des Weiteren enthält die UN-BRK auch ausdrückliche Garantien, die im Zusammenhang mit der humanitären Hilfe zu achten sind:

- Menschen mit Behinderungen sind nach **Art 4 Abs 3 UN-BRK** bei allen Entscheidungsprozessen, die sie betreffen, aktiv miteinzubeziehen.<sup>9</sup>
- Mit **Art 11 UN-BRK** verpflichten sich die Vertragsstaaten explizit, die Sicherheit und den Schutz von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen, inklusive humanitäre Notlagen, zu sichern. Dazu haben sie alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Dies umfasst auch die Anpassung von Maßnahmen, damit sie für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Dieser Artikel stellt den hauptsächlichen Anknüpfungspunkt für inklusive Maßnahmen in der humanitären Hilfe dar.
- Nach **Art 32 UN-BRK** ergreifen Vertragsstaaten geeignete und wirksame Maßnahmen zur internationalen Zusammenarbeit. Insbesondere wird dabei in lit a der Bestimmung die internationale Entwicklungszusammenarbeit angesprochen, die

---

<sup>7</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155. ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/195.

<sup>8</sup> Pkt u) der Präambel der UN-BRK.

<sup>9</sup> Vgl bereits *UMA*, Stellungnahme – Barrierefreie Humanitäre Hilfe & Entwicklungszusammenarbeit (2012) 4.

für Menschen mit Behinderungen inklusiv und barrierefrei zugänglich zu gestalten ist. Auf Grundlage des Art 32 iVm Art 11 UN-BRK werden auch Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge und zum längerfristigen Wiederaufbau nach Katastrophen gesetzt.

Die **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung**<sup>10</sup> verschreibt sich mit ihrem Leitsatz „Leave no one behind / niemanden zurücklassen“ der Inklusion aller Menschen, insbesondere der besonders benachteiligten Personen.<sup>11</sup> Auch die Vereinten Nationen forcieren mit ihrer **UN Disability Inclusion Strategy** die Rechte und Inklusion von Menschen mit Behinderungen.<sup>12</sup>

Das **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction**,<sup>13</sup> war das erste große Abkommen zur Konkretisierung der Agenda 2030. Es beinhaltet konkrete Maßnahmen zur Verringerung bzw Verhinderung von Schäden ua durch Klimaänderungen und anerkennt die Notwendigkeit der Inklusion.<sup>14</sup>

Im Zuge des Weltgipfels für humanitäre Hilfe 2016 in Istanbul wurde die **Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action**<sup>15</sup> erarbeitet.<sup>16</sup> Mit dieser bekenen sich die unterzeichneten Staaten und Organisationen zur umfassenden Partizipation und zur Sicherung des Zugangs zu Hilfeleistungen. Bisher unterstützen über 30 Staaten sowie die EU und mehr als 120 NGOs die Charta. Österreich ist bisher nicht beigetreten.<sup>17</sup>

Die **IASC Guidelines on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action** von 2019 wurden partizipativ mit und für Menschen mit Behinderungen entwickelt und sollen helfen, Inklusion in allen Bereichen (wie Gesundheit, Unterkünfte, Essen etc) und in jeder Phase der humanitären Hilfe sicherzustellen.<sup>18</sup>

---

<sup>10</sup> Resolution der UN-Generalversammlung vom 15. Oktober 2015, A/RES/70/1.

<sup>11</sup> Vgl Pkt 23 der Resolution der UN-Generalversammlung vom 15. Oktober 2015, A/RES/70/1.

<sup>12</sup> UN, UN Disability Inclusion Strategy, abrufbar unter [https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN\\_Disability\\_Inclusion\\_Strategy\\_english.pdf](https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_english.pdf) (zuletzt abgerufen 04.05.2022).

<sup>13</sup> Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, A/RES/69/283.

<sup>14</sup> ASDR, Sendai Framework, <https://www.isdr.at/cms/intro/sendai-framework> (zuletzt abgerufen am 07.07.2022).

<sup>15</sup> Abrufbar unter <https://humanitariananddisabilitycharter.org/wp-content/themes/humanitarian-disability-charter.org/pdf/charter-on-inclusion-of-persons-with-disabilities-in-humanitarian-action.pdf> (zuletzt abgerufen am 04.05.2022).

<sup>16</sup> CBM/Handicap International, ABOUT, <https://humanitariananddisabilitycharter.org> (zuletzt abgerufen am 04.05.2022).

<sup>17</sup> CBM/Handicap International, LIST OF ENDORSING STAKEHOLDERS, <https://humanitariananddisabilitycharter.org> (zuletzt abgerufen am 04.05.2022).

<sup>18</sup> IASC, ISAC Guidelines, Inclusion of Persons with Disabilities, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action/documents/iasc-guidelines> (zuletzt abgerufen am 13.07.2022).

Auf europäischer Ebene widmen sich ua die **Verordnung über humanitärer Hilfe**<sup>19</sup> und der **EU-Konsens über die humanitäre Hilfe**<sup>20</sup> dem Thema der Behinderung in Krisensituationen. Ende 2017 wurde **angekündigt**, dass alle der von der EU finanzierten Partner die Pflicht haben, in ihren Projekten Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.<sup>21</sup> Mit dem Leitfaden des Direktorates für humanitäre Angelegenheiten der Europäischen Kommission soll dieses Ziel erreicht werden.<sup>22</sup>

2021 beschloss die Europäische Kommission – aufbauend auf der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020<sup>23</sup> – die **Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030**<sup>24</sup>. Diese beinhaltet etwa Maßnahmen zur Barrierefreiheit, zur Gewährleistung eines unabhängigen Lebens, der gleichberechtigten Teilnahme und der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen weltweit. Dabei werden auch unsichtbare Behinderungen, wie chronische Krankheiten, und eine intersektionale Perspektive nach der Agenda 2030 berücksichtigt.<sup>25</sup> Die Kommission unterstützt die europäischen Mitgliedstaaten in der weiteren Umsetzung der UN-BRK und fordert sie auf, zu dieser Strategie als Rahmen für EU-Maßnahmen beizutragen.<sup>26</sup>

### III. Grundlagen der humanitären Hilfe

Humanitäre Hilfe erfolgt im Fall einer **humanitären Notlage** oder **Katastrophe**. Diese wird als „*plötzlich eintretende Unterbrechung einer Gemeinschaft*“<sup>27</sup> definiert. Sie kann durch den Verlust von Menschenleben, Vermögenswerten, Infrastruktur oder essenzieller Dienstleistungen verursacht werden.<sup>28</sup> Der Verlust ist dabei durch lokale und regionale Ressourcen

---

<sup>19</sup> Verordnung (EG) 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe OJ L 163/1996.

<sup>20</sup> *European Commission*, The European Consensus on Humanitarian Aid (2007) Rz 39, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 07.07.2022).

<sup>21</sup> *European Commission*, DG ECHO Operational Guidance – The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations (2019) 4.

<sup>22</sup> *European Commission*, DG ECHO Operational Guidance 4.

<sup>23</sup> *European Commission*, European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe (2010), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUr-Serv.do?uri=COM%3A2010%3A0636%3AFIN%3Aen%3APDF> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>24</sup> *Europäische Kommission*, Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030 (2021) 1 ff, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>25</sup> *Globale Verantwortung*, Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit – Briefingpapier (2022) 7, abrufbar unter [https://www.globaleverantwortung.at/wp-content/uploads/aggv\\_briefingpapier-inklusion-in-der-entwicklungszusammenarbeit\\_apr-2022.pdf](https://www.globaleverantwortung.at/wp-content/uploads/aggv_briefingpapier-inklusion-in-der-entwicklungszusammenarbeit_apr-2022.pdf) (zuletzt abgerufen am 29.06.2022); *Europäische Kommission*, Union of Equality, 5 f.

<sup>26</sup> *Europäische Kommission*, Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484&langId=de> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>27</sup> ON-Regel ONR 192320, vgl dazu *Stern*, Wer rasch und koordiniert hilft, ... [https://www.dmat.at/wp-content/uploads/0602\\_krisenmanagement\\_dt.pdf](https://www.dmat.at/wp-content/uploads/0602_krisenmanagement_dt.pdf) (zuletzt abgerufen am 25.04.2022). Näher zu ON-Regeln: <https://www.austrianstandards.at/de/standardisierung/warum-standards/grundbegriffe/onr> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>28</sup> ON-Regel ONR 192320, vgl dazu *Stern*, Wer rasch und koordiniert hilft, ... [https://www.dmat.at/wp-content/uploads/0602\\_krisenmanagement\\_dt.pdf](https://www.dmat.at/wp-content/uploads/0602_krisenmanagement_dt.pdf) (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

nicht mehr bewältigbar.<sup>29</sup> Beispiele für Katastrophen können Kriege, bewaffnete Konflikte, Natur- und Klimakatastrophen, wie Erdbeben, Flutwellen oder Dürre, oder nukleare, biologische oder chemische Katastrophen sowie terroristische Aktivitäten sein.<sup>30</sup> Humanitäre Notlagen können sowohl kurzfristig bestehen als auch Jahre und Jahrzehnte andauern.

Wenn die Kapazitäten des betroffenen Staates und der lokalen Hilfsorganisationen nicht ausreichen, um auf eine Notsituation zu reagieren,<sup>31</sup> leisten andere, auf Ersuchen des Staates, internationale Unterstützung.<sup>32</sup> Diese Unterstützung richtet sich nach den Bedarfen der Bevölkerung und danach, wieviel der betroffene Staat selbst noch leisten kann. Die humanitäre Hilfe ist also ein **subsidiäres Mittel**.<sup>33</sup>

Humanitäre Hilfe **zielt** darauf ab, Menschenleben zu retten, Leid zu lindern und sowohl Schutz als auch die Versorgung von Menschen in Notlagen zu sichern. Auch die Wiederherstellung von menschenwürdigen Lebensbedingungen vor Ort, um eine Rückkehr zu ermöglichen, ist von der humanitären Hilfe umfasst.<sup>34</sup> Der Fokus ist auf schutzbedürftige Personen zu legen, wie Kinder, Frauen, ältere Personen und Menschen mit Behinderungen.<sup>35</sup>

Humanitäre Hilfe hat unterschiedliche, situationsabhängige **Formen**. Sie umfasst etwa Nahrungsmittelhilfe, Hilfsgüterversorgung, Hygienemaßnahmen, Schaffung von Unterkünften oder Flüchtlingscamps, medizinische Versorgung etc.<sup>36</sup>

Die humanitäre Hilfe gliedert sich in drei Phasen:<sup>37</sup>

- die Prävention und Risikominderung (sog. disaster risk reduction)<sup>38</sup>
- die Akutphase,
- die Erholung und der Wiederaufbau (Verhinderung neuer Barrieren – Prinzip von „build back better“).

---

<sup>29</sup> ON-Regel ONR 192320, vgl dazu *Stern*, Wer rasch und koordiniert hilft, ... [https://www.dmat.at/wp-content/uploads/0602\\_krisenmanagement\\_dt.pdf](https://www.dmat.at/wp-content/uploads/0602_krisenmanagement_dt.pdf) (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>30</sup> BMEIA, Internationale humanitäre Hilfe – Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (2007) 5.

<sup>31</sup> BMEIA, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022); ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>32</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>33</sup> BMEIA, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022); ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>34</sup> BMEIA, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>35</sup> BMEIA, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>36</sup> Vgl UNHCR, Humanitäre Hilfe, <https://www.unhcr.org/dach/at/was-wir-tun/humanitaere-hilfe> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>37</sup> Lettner, All inclusive? 67 f.

<sup>38</sup> Hier kommt es zu Überschneidung mit Entwicklungszusammenarbeit.

Jede dieser Phasen hat dabei eigene **Schwerpunkte** und unterschiedliche Formen. So wird in der Akutphase verstärkt das Überleben für die betroffenen Personen und auf den aktuellen Zeitpunkt fokussiert, wobei es etwa um die Verteilung von Essen oder Hilfsgütern geht; während in der Erholung und im Wiederaufbau die langfristige Perspektive ausschlaggebend ist.

Damit humanitäre Hilfe auch tatsächlich wirksam ist, müssen die Bedürfnisse und Risiken der am stärksten gefährdeten und benachteiligten Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen, ermittelt und priorisiert werden.<sup>39</sup> Um dies sicherzustellen, wird parallel zu den einzelnen Phasen das Monitoring durchgeführt. Nach jedem Schritt wird die Wirksamkeit der Maßnahmen evaluiert. Dabei müssen Monitoring- und Evaluierungsmethoden der humanitären Hilfe auch auf das Thema Behinderung eingehen, indem sie etwa folgende Fragen beantworten: Wie und wie gut werden Menschen mit Behinderungen durch humanitäre Maßnahmen erreicht und unterstützt? Wo gibt es Lücken? Welche Rückmeldungen kommen von den Selbstvertreter\*innen vor Ort?

## IV. Instrumente und Ansätze zur Verbesserung der humanitären Hilfe

### 1. Strategische Dokumente und Gesetze

Wie angeführt, gibt es auf nationaler und internationaler Ebene bereits Normen, die die Lage von Menschen mit Behinderungen auch in Krisensituationen verbessern sollen.<sup>40</sup> Gemäß der UN-BRK sind die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch im Zuge der nationalen Hilfe durch andere Länder zu wahren und die internationale Zusammenarbeit in diese Richtung zu forcieren (Art 11 und 32 UN-BRK).

Es mangelt jedoch an konkreten und durchsetzbaren Rechtsgrundlagen, auf die sich Menschen mit Behinderungen in Krisensituationen stützen können. Rechtlich verbindliche Zusagen verbessern die Position von Menschen mit Behinderungen wesentlich. Auch Strategische Dokumente oder Inklusionsstrategien können dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und ihren Standpunkt in Krisensituationen hervorzuheben.<sup>41</sup>

### 2. Partizipation

Die Einbeziehung und Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen in allen Phasen der humanitären Hilfe ist wesentlich, damit diese inklusiv und barrierefrei ausgestaltet

---

<sup>39</sup> Siehe II. Weltweite Entwicklung des Inklusionsansatzes in der humanitären Hilfe; vgl auch VI. Probleme der humanitären Hilfe.

<sup>40</sup> Siehe II. Weltweite Entwicklung des Inklusionsansatzes in der humanitären Hilfe.

<sup>41</sup> Vgl etwa *Barbelet*, Inclusion strategy and roadmap – Outcomes from the inclusion priority topic at the 2021 Humanitarian Networks and Partnerships Week (2021).

werden kann und Menschen mit Behinderungen nicht „vergessen“ werden. Das betrifft sowohl die Vorbereitung auf Krisen als auch die unmittelbaren Hilfsaktivitäten –insbesondere in den Koordinationsmechanismen der Akteur\*innen vor Ort.<sup>42</sup> Dabei muss jede Situation individuell in der Planungsphase beurteilt werden, um auf die konkreten Gegebenheiten reagieren zu können.<sup>43</sup>

Die Partizipation von **lokalen Organisationen und Selbstvertreter\*innen** aus dem Land, in dem die humanitäre Hilfe stattfindet bzw stattfinden soll, hat erhebliche Vorteile: Organisationen und Selbstvertreter\*innen haben oft einzigartige Kenntnis über die Situation von Menschen mit Behinderungen vor Ort.<sup>44</sup> Die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen führt zur Identifizierung von Barrieren und der Ermittlung von Risiken, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sein können. Dies ist wesentlich, um Schutz zu gewährleisten.<sup>45</sup> Aber auch Faktoren, die den Zugang und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen erleichtern, können identifiziert werden.<sup>46</sup>

Damit Menschen mit Behinderungen **tatsächlich und sinnvoll** partizipieren können, muss Barrierefreiheit hergestellt werden. Dazu zählt die Verwendung inklusiver Sprache und diverser Kommunikationsformate genauso wie barrierefreie Treffpunkte, Räumlichkeiten, Dokumente usw.<sup>47</sup> Trainings und Empowerment-Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen sind ebenfalls notwendig, damit sie effektiv Maßnahmen und Prozesse mitgestalten können.

### 3. Datenerhebung

Um Maßnahmen inklusiv und barrierefrei gestalten zu können, wird ein **fundierter Wissenstand** vorausgesetzt. Dies benötigt die Erhebung und Sammlung qualitativer und quantitativer Daten. Ansonsten kommt es dazu, dass Menschen mit Behinderungen in ihrer Anzahl und im Kontext mit Barrieren unterschätzt werden, wodurch es zum (unbeabsichtigten) Ausschluss von Maßnahmen der humanitären Hilfe kommt.<sup>48</sup>

Damit auch die **einschlägigen und wesentlichen Daten** gesammelt werden können, ist es notwendig Organisationen, Selbstvertreter\*innen und Interessenvertretungen einzubeziehen, den barrierefreien Zugang zu Daten sicherzustellen und Datenquellen kritisch zu überprüfen.<sup>49</sup> Damit auch festgestellt werden kann, ob die Maßnahmen der humanitären

---

<sup>42</sup> Vgl. OCHA, What is the Cluster Approach, <https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/what-cluster-approach> (zuletzt abgerufen am 13.07.2022).

<sup>43</sup> European Commission, DG ECHO Operational Guidance 7.

<sup>44</sup> European Commission, DG ECHO Operational Guidance 15; Vgl. Institute of Development Studies, Inclusion in crisis response, recovery and resilience (2021) 7 ff, abrufbar unter <https://www.ids.ac.uk/publications/inclusion-in-crisis-response-recovery-and-resilience/> (zuletzt abgerufen am 13.07.2022).

<sup>45</sup> European Commission, DG ECHO Operational Guidance 7; im Kontext mit psychosozialen Behinderungen: Institute of Development Studies, Inclusion 4.

<sup>46</sup> European Commission, DG ECHO Operational Guidance 9.

<sup>47</sup> Vgl. International Rescue Committee, Toolbox – Inclusive Client Responsiveness (2021) 3 ff, abrufbar unter <https://www.rescue.org/resource/inclusive-client-responsiveness-toolbox> (zuletzt abgerufen am 12.07.2022).

<sup>48</sup> European Commission, DG ECHO Operational Guidance 19, 21.

<sup>49</sup> European Commission, DG ECHO Operational Guidance 19 f.

Hilfe bei den Menschen mit Behinderungen vor Ort ankommen, ist es wesentlich Feedback aktiv einzuholen und Daten im Zusammenhang mit der Umsetzung zu sammeln.

Die Daten, die gesammelt werden, sollen sich dabei vor allem auf die vorliegenden Barrieren und die Bedarfe der befragten Personen beziehen. Dazu gibt es bereits eine Reihe von Werkzeugen,<sup>50</sup> wie die Fragenkataloge der **Washington Group on Disability**.<sup>51</sup>

#### 4. Twin Track Approach

Wie in der Entwicklungszusammenarbeit ist auch in der humanitären Hilfe ein **mehrgleisiger Ansatz** für Inklusion wesentlich. Dieser Ansatz, der bereits im Rahmen des World Programme of Action concerning Disabled Persons<sup>52</sup> und in den Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities<sup>53</sup> skizziert wurde, definiert, wie die Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden kann.

Mit dem Twin Track Approach sollen folglich sowohl spezifische Programme zur Förderung der Interessen von Menschen mit Behinderungen als auch allgemein Programme inklusiv und barrierefrei geplant und durchgeführt werden.<sup>54</sup> Dies inkludiert auch die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in alle humanitäre Maßnahmen.<sup>55</sup>

Beim Twin Track Approach werden also **zwei Handlungsstränge** verfolgt:<sup>56</sup>

- das Mainstreaming von Behinderung
- spezifische Unterstützungsmaßnahmen

**Mainstreaming** von Behinderung bedeutet, dass die angebotenen Maßnahmen auch die Menschen mit Behinderungen vor Ort erreichen. Demzufolge müssen auch die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Strategien, Programmen und Maßnahmen berücksichtigt werden.

Der zweite Track zielt auf die spezifischen Bedarfe in Zusammenhang mit Behinderungen ab.<sup>57</sup> **Spezifische Maßnahmen** zur Förderung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen, wie Versorgung mit Hilfsmitteln, Empowerment-Maßnahmen, Förderungen

---

<sup>50</sup> Vgl. *Dutch Coalition on Disability and Development*, Quick Guide 5, abrufbar unter <https://www.dccd.nl/new-quick-guide-towards-disability-inclusive-humanitarian-action/> (zuletzt abgerufen am 18.07.2022); *Light for the World*, Disability Inclusive Gender Analysis (DIRGA), Cabo Delgado, Mozambique (2022) 1 ff, abrufbar unter <https://www.light-for-the-world.org/publications/disability-inclusive-gender-analysis-dirgacabo-delgado-mozambique/> (zuletzt abgerufen am 18.07.2022), etc.

<sup>51</sup> *Washington Group on Disability Statistics*, Question Sets, <https://www.washingtongroup-disability.com/questionsets/> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022); vgl. *European Commission*, DG ECHO Operational Guidance 20; sowie *International Rescue Committee*, Toolbox 7 ff, vgl. auch 15 ff.

<sup>52</sup> UN, World Programme of Action concerning Disabled Persons (1983) Rz 82 ff; vgl. auch A/RES/37/52.

<sup>53</sup> Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, A/RES/48/96.

<sup>54</sup> UMA, Stellungnahme 4.

<sup>55</sup> UMA, Stellungnahme 4; Entwurf NAP Anhang (2022) 297.

<sup>56</sup> Lettner, All inclusive? 65.

<sup>57</sup> Lettner, All inclusive? 65.

von Organisationen von Menschen mit Behinderungen und deren Partizipationsmöglichkeiten, sollen diese gewährleisten.

## 5. Training

Sensibilisierung und Trainings für Mitarbeiter\*innen, die im Bereich der humanitären Hilfe aktiv sind, tragen wesentlich dazu bei, dass die Umsetzung der Maßnahmen inklusiver und barrierefrei gestaltet werden können. Dies gilt für **alle Beteiligten** der humanitären Hilfe, nicht nur für die Mitarbeiter\*innen vor Ort.<sup>58</sup> Je mehr Wissen Organisationen und Akteur\*innen haben, desto selbstverständlicher ist es, Barrieren zu identifizieren, zu überwinden und von Anfang an inklusiv zu handeln.

Auch die **Rekrutierung** von Menschen mit Behinderungen in die ausführenden Organisationen, sowohl in der Koordination als auch direkt vor Ort, ist wesentlich, um die unterschiedlichen Phasen der humanitären Hilfe inklusiver zu gestalten.<sup>59</sup>

## 6. Disability Marker

Eine besondere Schwierigkeit im Zusammenhang mit vulnerablen Gruppen ist die Messbarkeit, ob die humanitäre Hilfe Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigt. Ein Instrument zur Lösung dieses Problems sind die **Inklusions-Marker des OECD Entwicklungsausschusses** oder auch Disability Marker.

Die Disability Marker markieren Programme bzw. Projekte, die Inklusion fördern, Menschen mit Behinderungen stärken und die Ratifikation, Umsetzung und Kontrolle der UN-BRK unterstützen.<sup>60</sup> Sie sind demnach ein **quantitatives Instrument**, um einschätzen zu können, ob das Thema Behinderung in der humanitären Hilfe berücksichtigt wird.<sup>61</sup> Indem man die behinderungsbezogenen Programme erkennen kann, kann man auch Entwicklungen oder die Sektoren, in denen es besonders viel bzw. wenig solcher Programme gibt, aus den Daten herauslesen.<sup>62</sup>

Die Marker können für alle Projekte jeglicher Sektoren herangezogen werden.<sup>63</sup> Dabei gibt es Abstufungen, je nachdem ob das jeweilige Programm gar nicht auf Inklusion von Menschen mit Behinderungen abzielt (**Disability Marker 0**), ob Inklusion ein Ziel (**Disability Marker 1**) oder das Hauptziel des Projektes ist (**Disability Marker 2**).<sup>64</sup> Werden die

---

<sup>58</sup> Dutch Coalition on Disability and Development, Quick Guide 5.

<sup>59</sup> Dutch Coalition on Disability and Development, Quick Guide 3.

<sup>60</sup> OECD, The OECD-DAC policy marker on the inclusion and empowerment of persons with disabilities – Handbook for data reporters and users (2020) 10.

<sup>61</sup> Zur Entwicklungszusammenarbeit OECD, The OECD-DAC policy marker 18.

<sup>62</sup> OECD, The OECD-DAC policy marker 18 f.

<sup>63</sup> OECD, The OECD-DAC policy marker 10.

<sup>64</sup> OECD, The OECD-DAC policy marker 4, 10.

Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen nicht geprüft, wird der **Disability Marker NULL** angewandt.<sup>65</sup>

Österreich wendet den Disability Marker in der Entwicklungszusammenarbeit freiwillig an, wobei es an strategischen Zielen fehlt. Nach der UN-BRK sollen grundlegend alle Maßnahmen zumindest den Marker 1 erreichen.<sup>66</sup> Vom Erreichen dieses Ziels ist man aber noch weit entfernt.<sup>67</sup>

## V. Humanitäre Hilfe Österreichs

Der Staat Österreich wird in der humanitären Hilfe in der Mehrzahl der Fälle<sup>68</sup> nicht selbst tätig. Über Spenden und öffentliche Mittel werden Projekte bzw Programme von qualifizierten nationalen und internationalen **Hilfsorganisationen** finanziert.<sup>69</sup>

Als zentrales Instrument für die bilaterale humanitäre Hilfe ist der **Auslandskatastrophenfonds**. Dieser ist aktuell mit 50 Millionen Euro im Jahr dotiert und wird vom Auslandskatastrophenfondsgesetz<sup>70</sup> geregelt. Im Jahr 2021 wurden 47,5 Mio Euro eingesetzt.<sup>71</sup> Er wird vom Außenministerium verwaltet (§ 1 Abs 1 Auslandskatastrophenfondsgesetz), wobei die Bundesregierung über die Verwendung in den einzelnen Katastrophenfällen entscheidet (§ 3 Auslandskatastrophenfondsgesetz).<sup>72</sup> Die Überwachung kann einzelnen Beratern übertragen werden, deren Mitglieder von der Bundesregierung zu bestellen sind (§ 4 Auslandskatastrophenfondsgesetz). Der Fonds wird aus Mitteln des Bundes, der Gebietskörperschaften und sonstigen Einnahmen sowie aus öffentlichen und privaten Zuwendungen gespeist (§ 2 Auslandskatastrophenfondsgesetz). Nach Kenntnis des Unabhängigen Monitoringausschusses wird der Fonds derzeit nur aus Bundesmitteln gefüllt.

---

<sup>65</sup> OECD, The OECD-DAC policy marker 4, 14 f.

<sup>66</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 10.

<sup>67</sup> Vgl dazu UMA, Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan „Behinderung“ 2022-2030 (2022) 4, abrufbar unter [https://www.monitoringausschuss.at/download/stellungnahmen/nationaler\\_aktionsplan\\_behinderung\\_2022-2030/UM\\_A\\_SN\\_NAP\\_2022-2030\\_05\\_2022.pdf](https://www.monitoringausschuss.at/download/stellungnahmen/nationaler_aktionsplan_behinderung_2022-2030/UM_A_SN_NAP_2022-2030_05_2022.pdf) (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>68</sup> Zum Teil wird auch das Bundesheer aktiv, etwa bei der Trinkwasser-Wiederaufbereitung. Siehe BMLV, Wasseraufbereitung: ABC-Abwehr übt in Italien, <https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=10099> (zuletzt abgerufen am 05.07.2022).

<sup>69</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>70</sup> Bundesgesetz über den Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland (Auslandskatastrophenfondsgesetz), BGBl I 2005/23.

<sup>71</sup> ADA, Auslandskatastrophenfonds (AKF), <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/auslandskatastrophenfonds-akf/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>72</sup> ADA, AKF, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/auslandskatastrophenfonds-akf/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

## 1. Akteur\*innen global und in Österreich

Die humanitäre Hilfe lebt von der globalen Zusammenarbeit vieler Organisationen.<sup>73</sup> Eine zentrale Rolle nehmen die **Vereinten Nationen** mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) oder dem Amt für die Koordinierung humanitärer Hilfe (UN-OCHA) ein.<sup>74</sup>

Die unmittelbare humanitäre Hilfe Österreichs, insbesondere nach Naturkatastrophen, leisten das **Bundesministerium für Inneres (BMI)** und das **Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV)**. Das **Bundesministerium für Finanzen (BMF)** beschäftigt sich im Kontext der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe mit multilateralen Entwicklungsbanken und der österreichischen Entwicklungsbank (OeEB).<sup>75</sup>

Das **Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA)** ist für die öffentliche bilaterale und multilaterale Hilfe zuständig.<sup>76</sup> Zusammen mit der **Austrian Development Agency (ADA)** oder auch Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit<sup>77</sup> kümmert sich das BMeiA um die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA), inklusive der humanitären Hilfe. Das BMeiA ist für die strategische Ausrichtung zuständig, während die ADA für die Umsetzung der öffentlichen Mittel und Programme bzw Projekte verantwortlich ist.<sup>78</sup>

In Bezug auf die humanitäre Hilfe wickelt die **ADA** im Auftrag des BMeiA den Großteil der Mittel des Auslandskatastrophenfonds ab. Da die humanitäre Hilfe nicht vom Staat Österreich selbst, sondern über bestimmte Hilfsorganisationen durchgeführt wird, verteilt die ADA die Mittel entsprechend an die jeweiligen Hilfsorganisationen.<sup>79</sup>

Die **Hilfsorganisationen**, deren Hilfsprogramme und – projekte u.a. von öffentlichen Geldern finanziert werden,<sup>80</sup> sind zB das Welternährungsprogramm (WFP) sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus Österreich, wie das Rote Kreuz, CARE Österreich, Licht für die Welt etc.<sup>81</sup> Die zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Österreich wurden von der ADA **akkreditiert**.<sup>82</sup> Dabei geht es um einen soliden Erfahrungshintergrund in der humanitären Hilfe,<sup>83</sup> wobei nach Kenntnis des Unabhängigen Monitoringausschusses die Förderung bzw Wahrung der Inklusion keine Vorgabe darstellt.

---

<sup>73</sup> UNHCR, Humanitäre Hilfe, <https://www.unhcr.org/dach/at/was-wir-tun/humanitaere-hilfe> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>74</sup> BMEIA, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>75</sup> UMA, Stellungnahme 2.

<sup>76</sup> UMA, Stellungnahme 1.

<sup>77</sup> ADA, Austrian Development Agency, <https://www.entwicklung.at/ada> (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).

<sup>78</sup> UMA, Stellungnahme 1 f.

<sup>79</sup> UMA, Stellungnahme 2.

<sup>80</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>81</sup> BMEIA, Humanitäre Hilfe, <https://www.bmeia.gv.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>82</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>83</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

## 2. Vorgehensweise

Im Bereich der humanitären Hilfe fördert die ADA in konkreten Krisen und Katastrophen bestimmte humanitäre Maßnahmen.<sup>84</sup> Die Mittel dazu kommen entweder aus dem Auslandskatastrophenfonds oder aus dem ADA-Budget.<sup>85</sup> Die **Auswahl**, welche humanitären Maßnahmen gefördert werden, richten sich nach politischen und strategischen Überlegungen sowie internationalen Vereinbarungen der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>86</sup> Es soll sichergestellt werden, dass einerseits den Menschen bestmöglich geholfen wird und andererseits die öffentlichen Gelder möglichst effizient und bedarfsorientiert verwendet werden.<sup>87</sup>

Für die Durchführung der humanitären Hilfe kann auf internationale Hilfsansuchen („**Appeals**“) reagiert und öffentliche Gelder dafür eingesetzt werden.<sup>88</sup> Ansonsten werden sogenannte „**Calls of Proposals**“ von der ADA ausgeschrieben,<sup>89</sup> auf die sich die akkreditierten Organisationen bewerben können.<sup>90</sup>

Im Rahmen der OEZA wird seit 2011 ein „**Arbeitskreis Inklusion**“, der aus ADA-Mitarbeiter\*innen, Vertreter\*innen der Ministerien und von NGOs sowie der Wissenschaft besteht, für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt.<sup>91</sup> Die Treffen des Arbeitskreises werden jedoch nicht öffentlich dokumentiert. Nach Kenntnis des Unabhängigen Monitoringausschusses war die letzte Sitzung des Arbeitskreises im Frühjahr 2020.

Im **Dreijahresprogramm** der österreichischen Entwicklungspolitik legt die Bundesregierung ihre Strategie, Prinzipien, Ziele und Prioritäten fest. Dieses wird vom Ministerrat verabschiedet. Dabei sollen die Bedarfe von Kindern und Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden.<sup>92</sup> Das aktuellste Programm gilt für die Jahre 2019-2021.<sup>93</sup> Das Außenministerium hat 2007 die **Leitlinien** zur Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit<sup>94</sup> veröffentlicht, in welchem die Inklusion nicht erwähnt wird. Sowohl das Dreijahresprogramm als auch die Leitlinien wurden in den letzten Jahren überarbeitet.

---

<sup>84</sup> ADA, Förderungen, <https://www.entwicklung.at/ada/foerderungen> (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).

<sup>85</sup> ADA, Förderungen, <https://www.entwicklung.at/ada/foerderungen> (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).

<sup>86</sup> ADA, Förderungen, <https://www.entwicklung.at/ada/foerderungen> (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).

<sup>87</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 25.04.2022).

<sup>88</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>89</sup> Siehe dazu ADA, Calls & Aufträge, <https://www.entwicklung.at/ada/calls-auftraege> (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).

<sup>90</sup> ADA, Humanitäre Hilfe, <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/> (zuletzt abgerufen am 08.04.2022).

<sup>91</sup> UMA, Stellungnahme 2.

<sup>92</sup> BMeiA, Strategie der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, <https://www.bmeia.gv.at/themen/entwicklungszusammenarbeit/strategie-der-oesterreichischen-entwicklungszusammenarbeit/> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>93</sup> BMeiA, Gemeinsam. Für unsere Welt. Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019 bis 2021 – Aktualisierung 2021 (2021), abrufbar unter [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/Aktualisierung\\_3JP\\_2021.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/Aktualisierung_3JP_2021.pdf) (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>94</sup> BMeiA, Internationale humanitäre Hilfe – Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (2007) 1 ff, abrufbar unter [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Leitlinien/LL\\_HuHi\\_DE.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Leitlinien/LL_HuHi_DE.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.07.2022).

Der Unabhängige Monitoringausschuss kann jedoch keine Bewertung zu den aktuellen Fassungen abgeben, da diese im Zeitpunkt der Stellungnahme vom Ministerrat noch nicht beschlossen wurden.<sup>95</sup>

## VI. Probleme der humanitären Hilfe

Nach Art 11 und 5 UN-BRK müssen alle Personen, auch Menschen mit Behinderungen, **tatsächlich wirksamen Zugang zu Hilfe** in Notlagen erhalten. Dies ist in der Praxis nicht der Fall. Viele Menschen mit Behinderungen werden bei Hilfsmaßnahmen übergangen, mit dem Argument, man müsse der Mehrzahl der Menschen helfen und könne nicht auf Einzelne Rücksicht nehmen. Der Zugang möglichst vielen Menschen zu helfen ist zwar wichtig, jedoch darf dabei nicht in Kauf genommen werden, dass Menschen, die besonders gefährdet sind, zurückgelassen werden.

Der Unabhängige Monitoringausschuss möchte deswegen auf einige **Problemfelder** aufmerksam machen, in denen Ungleichbehandlungen zu Lasten von Menschen mit Behinderungen bestehen können:

- Problemfeld Stereotypen: Menschen mit Behinderungen haben oft mit sozialen Stereotypen und negativen Konnotationen zu kämpfen, die in Notlagen besonders gefährlich werden können. So werden Menschen mit Behinderungen oft noch als **unselbständig, lern- oder partizipationsunfähig** angesehen. Durch barrierefreie Kommunikation oder vollinhaltliche Partizipation etwa kann diese Barriere durchbrochen werden.<sup>96</sup> Schlimmer noch führt **Ableismus** (Diskriminierung und Geringschätzung aufgrund von Behinderung) zu realer Gefahr für Menschen mit Behinderungen in Notsituationen. Etwa wenn der persönliche Besitz, die Gesundheit oder sogar das Leben von Menschen mit Behinderungen als weniger schützenswert betrachtet wird und sich dadurch ihre Rettung oder Betreuung verzögert. Ableismus muss aktiv und vollständig abgebaut werden!
- Problemfeld Gewalt: Menschen mit Behinderungen sind ua nach Art 16 UN-BRK vor Gewalt zu schützen. Dabei haben sie in Fällen, in denen humanitäre Hilfe notwendig ist, oft die **schlechteren Ausgangspositionen und Erfolgsaussichten** darauf, sich selbst zu schützen bzw geschützt zu werden. Frauen mit Behinderungen sind in Notsituati-

---

<sup>95</sup> Vgl Aufzählung der Dreijahresprogramme bis 2021: *BMeiA*, Strategie der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, <https://www.bmeia.gv.at/themen/entwicklungs-zusammenarbeit/strategie-der-oesterreichischen-entwicklungszusammenarbeit/#:~:text=Das%20Dreijahresprogramm%20der%20österreichischen%20Entwicklungspolitik,Wirtschaft%2C%20Wissenschaft%20und%20Zivilgesellsc> (zuletzt abgerufen am 05.07.2022). Vgl Aufzählung der Leitlinien: *ADA*, Strategische Dokumente, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategische-dokumente> (zuletzt abgerufen am 18.07.2022).

<sup>96</sup> *Globale Verantwortung*, Inklusion 8.

onen, wie bewaffneten Konflikten, einer erhöhten Gefahr von sexueller Gewalt ausgesetzt.<sup>97</sup> In Lagern oder Unterkünften fehlt es auch oft einem Gewaltschutzmechanismus für Kinder mit Behinderungen.<sup>98</sup>

- Problemfeld Daten: Es fehlen oftmals klare Informationen, wie viele Menschen mit Behinderungen in einer Krisensituation humanitärer Hilfe bedürfen.<sup>99</sup> Durch die Erhebung von Daten von Menschen mit **Behinderungen und deren Bedarfe** können diese besser abgeschätzt und die Gruppe identifiziert werden. Insbesondere **unsichtbare Behinderungen**, wie psychosoziale Behinderungen, Gehörlosigkeit, Usher-Syndrom oder Lernschwierigkeiten, sind durch eine Datenerhebung besser wahrnehmbar.

Erfragt bzw erkennt man die Situation von Menschen nicht, kann nicht auf sie eingegangen werden, wodurch Maßnahmen sinnlos werden, weil sie nicht wahrgenommen werden können. Um dies zu verhindern, kann eine **obligatorische Identifikationsphase** eingerichtet werden. Dies wäre auch für die Weiterentwicklung der humanitären Hilfe sinnvoll, um abschätzen zu können, wie den Menschen vor Ort am besten und effektivsten geholfen werden kann.<sup>100</sup> Dabei ist es notwendig, nicht nur die medizinischen Daten zu erheben. Durch die Verwendung der **Washington Group Fragenkataloge**,<sup>101</sup> werden Daten entsprechend dem sozialen Modell von Behinderungen erhoben, wodurch besser auf konkrete Bedingungen, wie etwa die Beachtung von sozialen Ängsten, abgestellt werden kann.<sup>102</sup>

- Problemfeld Partizipation: Konsequente Mitbestimmung und Mitsprache von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen und Stadien der humanitären Hilfe erfolgt nach der Kenntnis und Erfahrungen des Unabhängigen Monitoringausschusses unzureichend, oft zu spät oder überhaupt nicht. Dies wird vor allem durch die aktuellen Erfahrungen in der Pandemiebekämpfung, der Flüchtlingshilfe und der Katastrophenhilfe bestätigt. Die **Planlosigkeit** in Zusammenhang mit den Bedarfen von Menschen mit Behinderungen führt zur Nichtbeachtung dieser und damit zu einer

---

<sup>97</sup> OHCHR, General comment No. 3 on Article 6 – woman and girls with disabilities, CRPD/C/GC/3 Pkt 49; *Dutch Coalition on Disability and Development*, Quick Guide 1.

<sup>98</sup> OHCHR, General comment No. 3 on Article 6 – woman and girls with disabilities, CRPD/C/GC/3 Pkt 50.

<sup>99</sup> Vgl *humanity & inclusion*, Disability Data in Humanitarian Action, <https://humanity-inclusion.org.uk/en/projects/disability-data-in-humanitarian-action> (zuletzt abgefragt 15.06.2022).

<sup>100</sup> Vgl zur Entwicklungszusammenarbeit *Globale Verantwortung*, Inklusion 10; vgl *humanity & inclusion*, Disability Data, <https://humanity-inclusion.org.uk/en/projects/disability-data-in-humanitarian-action> (zuletzt abgefragt 15.06.2022); *humanity & inclusion/Cheshire*, Disability Data Collection: A summary review of the use of the Washington Group Questions by development and humanitarian actors (2018) 4 ff; vgl Pressemitteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Geflüchtete Menschen mit Behinderungen - Regelungen zur Identifikation, Unterbringung und Versorgung gesetzlich verankern vom 16.06.2022, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/gefluechtete-menschen-mit-behinderungen-regelungen-zur-identifikation-unterbringung-und-versorgung-gesetzlich-verankern> (zuletzt abgerufen am 15.07.2022).

<sup>101</sup> Siehe *Washington Group on Disability Statistics*, Question Sets, <https://www.washingtongroup-disability.com/question-sets/> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

<sup>102</sup> Vgl *humanity & inclusion*, Disability Data, <https://humanity-inclusion.org.uk/en/projects/disability-data-in-humanitarian-action> (zuletzt abgefragt 15.06.2022); *humanity & inclusion/Cheshire*, Disability Data Collection, 6 f.

Benachteiligung und sogar einer Gefahr für ihre Sicherheit. So führen die Partizipation von Selbstvertreter\*innen und Fachorganisationen etwa in der Erarbeitung einer Inklusionsstrategie, Konsultationen bei bestimmten Problemfeldern und allgemein oder auch die Beteiligung an den Evaluierungen dazu, dass ein gesamtheitliches Verständnis von gelungener Inklusion geschaffen werden kann.<sup>103</sup>

Es ist festzuhalten, dass die Partizipation nicht die fehlende Expertise der Akteur\*innen der humanitären Hilfe ausgleichen kann. Dazu sind weiterhin Sensibilisierungsmaßnahmen notwendig.

- Problemfeld Sensibilisierung: Bei der Akkreditierung der NGOs durch die ADA wird auch die Inklusion angesprochen. Damit Organisationen auch die **Expertise** haben, um Menschen mit Behinderungen zu unterstützen, wäre die Einarbeitung der UN-BRK in die Leitsätze der Organisationen oder bewusstseinsbildende Trainings der Mitarbeiter\*innen eine wirksame Maßnahme.
- Problemfeld Barrierefreiheit: Barrierefreiheit ist wesentlich, damit Menschen mit Behinderungen Zugang zu Leistungen oder Hilfe haben. Dabei hat Barrierefreiheit **vielfältige Aspekte**, wie die bauliche Barrierefreiheit, die kommunikative Barrierefreiheit, die soziale Barrierefreiheit etc.

Die **bauliche Barrierefreiheit** betrifft etwa (auch temporär errichtete) Unterkünfte,<sup>104</sup> Sanitäreanlagen, Fluchtwege oder Transport. Ein Problem in diesem Zusammenhang wäre beispielsweise, wenn Menschen mit Mobilitätsbehinderungen nicht zu Verteilungsstellen kommen können. Die Einrichtung von mobilen Teams wäre hier eine Möglichkeit.

**Kommunikative Barrieren** bestehen, wenn Informationen nicht verständlich sind<sup>105</sup> oder wenn sie nicht in Leichter Sprache, Gebärdensprache, barrierefreie Web-Angebote oder Braille angeboten werden. Informationen, Kommunikation und insbesondere Notfalldienste müssen barrierefrei zugänglich sein.<sup>106</sup> Obwohl meist Kinder und Frauen zuerst humanitäre Hilfe erhalten, können diese sie oft nicht wahrnehmen, weil die Informationen darüber nicht barrierefrei sind, die Hilfe nicht zugänglich ist oder sie vor Ort nicht mit den hilfeleistenden Personen kommunizieren können.<sup>107</sup>

**Soziale Barrierefreiheit** spricht Hürden im Denken von Personen im Umfeld und in Ausführung der Hilfemaßnahmen an. Menschen mit Behinderungen werden, in einer ableistischen Welt, als nicht eigenständig oder sogar als weniger wert betrachtet. Solches Denken schwächt ihre Position und Rechte und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass über sie hinweg „zu ihrem Wohl“ oder auch bewusst zu ihrem Nachteil entschieden wird.

---

<sup>103</sup> Vgl. *Globale Verantwortung*, Inklusion 8.

<sup>104</sup> *Lettner*, All inclusive? 74.

<sup>105</sup> *Globale Verantwortung*, Inklusion 9.

<sup>106</sup> *OHCHR*, General comment No. 2 on Article 9 – Accessibility, CRPD/C/GC/2, Pkt 17 lit b und 36.

<sup>107</sup> *OHCHR*, General comment No. 3 on Article 6 – woman and girls with disabilities, CRPD/C/GC/3 Pkt 50.

Die verschiedenen Aspekte der Barrierefreiheit sind immer zu achten und sicherzustellen. Dies gilt vor allem in Notlagen!

- Problemfeld IASC Richtlinien: Nach Kenntnis des Unabhängigen Monitoringausschusses beachten die in Österreich zuständigen Stellen die **IASC Richtlinien** (IASC Guidelines on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action)<sup>108</sup> noch nicht.
- Problemfeld Calls: Im zivilgesellschaftlichen Bericht zur Staatenprüfung<sup>109</sup> wurde iBa Art 11 UN-BRK bemängelt, dass die Calls of Proposal der ADA nicht obligatorisch Menschen mit Behinderungen berücksichtigen und dass durch viele Akteure ein einheitlicher Zugang schwierig ist.<sup>110</sup> In den Calls for Proposal ist eine generelle Nicht-Diskriminierungsklausel enthalten, jedoch werden **Menschen mit Behinderungen nicht explizit erwähnt** und laufen damit wieder Gefahr übergangen zu werden.<sup>111</sup>
- Problemfeld Marker: Das Thema Behinderung muss ebenso wie die Gleichstellung der Geschlechter und der Klimaschutz als Querschnittsmaterie definiert werden.<sup>112</sup> Durch die Anwendung des **OECD-DAC Disability Inclusion Marker** in der Bewertung von Projekten wäre ersichtlich, ob diese das Thema Behinderung berücksichtigen.<sup>113</sup> Programme der humanitären Hilfe, die Menschen mit Behinderungen berücksichtigen oder auf die Verbesserung ihrer Lage abzielen, würden so gekennzeichnet werden. Österreich wendet diesen Marker sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit als auch in der humanitären Hilfe freiwillig an, wobei es aber an dem strategischen Ziel mangelt, warum dieser Marker eingesetzt bzw diese Daten gesammelt werden.<sup>114</sup> Trotz der freiwilligen Anwendung ist man weit davon entfernt, das Ziel, dass jedes Projekt zumindest den Disability Marker 1 erreichen soll, zu verwirklichen.<sup>115</sup>
- Problemfeld Twin Track Approach: Der Twin Track Approach ist ein wirksames Instrument, um die Inklusion in der humanitären Hilfe auszubauen.<sup>116</sup> Deswegen wurde

---

<sup>108</sup> Vgl auch IASC, Inclusion of Persons with Disabilities, 1 ff.

<sup>109</sup> ÖAR, Bericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Österreich anlässlich des 1. Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2013).

<sup>110</sup> Vgl ÖAR, Bericht 62.

<sup>111</sup> Lettner, All inclusive? 62.

<sup>112</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 6.

<sup>113</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 10.

<sup>114</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 10.

<sup>115</sup> Vgl UMA, Stellungnahme, 4 sowie IV.1. Disability Marker.

<sup>116</sup> Siehe IV.2. Twin Track Approach.

bereits bei der Staatenprüfung gefordert, den Twin Track Approach **verstärkt anzuwenden**.<sup>117</sup> Nach Kenntnis des Unabhängigen Monitoringausschusses ist die verstärkte Fokussierung des Twin Track Approaches nicht im erforderlichen Ausmaß passiert.

## VII. Empfehlungen für die humanitäre Hilfe Österreichs

Bereits 2012 wurde vom Unabhängigen Monitoringausschuss in der Stellungnahme zur barrierefreien humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit<sup>118</sup> und im Jahr 2013 vom UN-Fachausschuss im Zuge der Staatenprüfung zu Art 11 UN-BRK Empfehlungen<sup>119</sup> abgegeben. Auch die ADA hat selbst Handlungsbereiche identifiziert, die für die Rechte von Menschen mit Behinderungen iZm der humanitären Hilfe notwendig sind.<sup>120</sup> Des Weiteren wurde ein Briefingpapier der AG Globale Verantwortung<sup>121</sup> herausgegeben, welches Maßnahmen für eine inklusive Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet, wobei viele dieser Maßnahmen auch auf die humanitäre Hilfe übertragen werden können. Folgende Empfehlungen wurden aus diesen herausgearbeitet und mit den Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses aufbereitet:

### Bewusstseinsbildung und strategische Planung:

- Einsatz eines menschenrechtlichen Verständnisses von Behinderungen und Abkehr von ableistischen Stereotypen, die Menschen mit Behinderungen als lern- oder partizipationsunfähig ansehen.<sup>122</sup>
- Bewusstseinsbildung aller Akteur\*innen der humanitären Hilfe über Inklusion und Barrierefreiheit<sup>123</sup>
- Bewusstseinsbildende Trainings für die Mitarbeiter\*innen<sup>124</sup>
- Inklusive Personalpolitik und Personalmanagement in der humanitären Hilfe<sup>125</sup>
- Achtung der Interessen und Rechte von Menschen mit Behinderungen in politischen und Menschenrechtsdialogen von Österreich mit den Partnerländern<sup>126</sup>
- Einarbeitung der UN-BRK in die Strategischen Dokumente der Organisationen<sup>127</sup>

---

<sup>117</sup> Vgl. *CRPD*, Concluding observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013) (2013) CRPD/C/AUT/CO/1, Rz 25 f, abrufbar unter [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/AUT/CO/1&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/AUT/CO/1&Lang=En) (zuletzt abgerufen am 18.07.2022).

<sup>118</sup> *UMA*, Stellungnahme 1 ff.

<sup>119</sup> *CRPD*, Concluding observations, Rz 25 f.

<sup>120</sup> *ADA*, Menschen mit Behinderungen – Inklusion als Menschenrecht und Auftrag (2013) 18 f.

<sup>121</sup> *Globale Verantwortung*, Inklusion 1 ff.

<sup>122</sup> *Globale Verantwortung*, Inklusion 8.

<sup>123</sup> *Globale Verantwortung*, Inklusion 10.

<sup>124</sup> Siehe bereits *UMA*, Stellungnahme 5; *ADA*, Menschen mit Behinderungen 18.

<sup>125</sup> Siehe bereits *UMA*, Stellungnahme 5.

<sup>126</sup> Siehe bereits *UMA*, Stellungnahme 5.

<sup>127</sup> Siehe bereits *UMA*, Stellungnahme 5; *ADA*, Menschen mit Behinderungen 18.

- Ausarbeitung von Leitlinien und Grundlagen, wie eine humanitäre inklusive Hilfe ausgestaltet sein kann, unter Partizipation von Menschen mit Behinderungen<sup>128</sup>
- Beitritt der Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action
- Anwendung der internationalen Standards, wie z.B. IASC Richtlinien, in allen strategischen Dokumenten sowie der Vergaben und Calls

#### Datenerfassung & Monitoring:

- Identifikation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Bedarfe mithilfe lokaler Organisationen, insbesondere Selbstvertreter\*innenorganisationen<sup>129</sup>
- Systematische Datenerfassung zu Personen auf der Flucht und die von der humanitären Hilfe betroffen sind, welche nach Gender, Alter und Behinderung aufgeschlüsselt wird, etwa unter Verwendung der Fragelisten der Washington Group on Disability Statistics.<sup>130</sup>
- Evaluierung der Maßnahmen unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen
- Erreichen zumindest des OECD-DAC Disability Inclusion Markers 1 („significant objective“) bei allen Programmen der humanitären Hilfe<sup>131</sup>

#### Partizipation:

- Einforderung von Partizipation und Barrierefreiheit bei multilateralen Akteur\*innen, wie der UN-Organisationen oder der EU<sup>132</sup>
- Verpflichtende Einbindung und aktive Teilhabe von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen in Österreich und vor Ort (inklusive aller Planungs- und Koordinierungsprozesse)<sup>133</sup>

#### Planung & konkrete Maßnahmen:

- Partizipative Erarbeitung von Notfallplänen und Frühwarnsystemen<sup>134</sup>
- Umfassende Umsetzung des Twin Track Approaches<sup>135</sup>
- Einzelmaßnahmen ausgerichtet für bestimmte Personen mit Behinderungen: separate Warteschlangen und mobile Unterstützungsteams für Personen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind; optische Signale für gehörlose Personen; einfache Sprache für Personen mit Lernschwierigkeiten etc<sup>136</sup>
- Verwendung des universellen bzw inklusiven Designs beim Wiederaufbau nach dem Prinzip „build back better“<sup>137</sup>

---

<sup>128</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 8.

<sup>129</sup> ADA, Menschen mit Behinderungen 18.

<sup>130</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 10.

<sup>131</sup> Globale Verantwortung, Inklusion 10.

<sup>132</sup> Siehe bereits UMA, Stellungnahme 5.

<sup>133</sup> Siehe auch bereits UMA, Stellungnahme 4.

<sup>134</sup> ADA, Menschen mit Behinderungen 18.

<sup>135</sup> Siehe bereits UMA, Stellungnahme 4; Globale Verantwortung, Inklusion 9; CRPD, Concluding observations, Rz 26.

<sup>136</sup> ADA, Menschen mit Behinderungen 19.

<sup>137</sup> ADA, Menschen mit Behinderungen 19.

- Förderung der Autonomie von Menschen mit Behinderungen in humanitären Krisen, wie der gesicherte Zugang zu Finanzen<sup>138</sup>

#### Barrierefreiheit:

- Sicherstellung der umfassenden Barrierefreiheit und inklusive Gestaltung aller Einrichtungen, wie Unterkünfte und Sanitäreinrichtungen, und Leistungen, einschließlich Informationen, Essensauswahl und -verteilung, sowie Kommunikationsmittel und Infrastruktur<sup>139</sup>

#### Planung und Vergabe von Mitteln aus dem Auslandskatastrophenfonds und OEZA-Mittel:

- Gewährleistung der Inklusion als Voraussetzung des Akkreditierungsprozess der Hilfsorganisationen durch die ADA sowie bei der Vergabe von Geldern des Auslandskatastrophenfonds und des ADA-Budgets
- Gewährleistung der Inklusion, wenn Gelder aus öffentlichen Stellen, wie aus dem Auslandskatastrophenfonds, an internationale Organisationen gezahlt werden

Es ist wesentlich, dass Menschen mit Behinderungen niemals in Notlagen zurückgelassen oder als Menschen zweiter Klasse behandelt werden. Menschen mit Behinderungen müssen, wie alle anderen, in einer Weise geschützt und unterstützt werden, die ihren Rechten und ihrer Würde entspricht. Zur Bearbeitung und Weiterentwicklung dieses wesentlichen Themas sowie der Umsetzungen der Empfehlungen ist der Unabhängige Monitoringausschuss gesprächsbereit und bietet seine Unterstützung an.

Für den Unabhängigen Monitoringausschuss

Mag.a Christine Steger

(Vorsitzende)

---

<sup>138</sup> Vgl. *Institute of Development Studies*, Inclusion 4.

<sup>139</sup> Siehe auch bereits *UMA*, Stellungnahme 4; *Globale Verantwortung*, Inklusion 9; *ADA*, Menschen mit Behinderungen 18.