

12. April 2012

Stellungnahme

Barrierefreie Humanitäre Hilfe & Entwicklungszusammenarbeit

I. Ausgangslage

Weltweit leben 1 Milliarde Menschen mit Behinderungen. Laut Weltgesundheitsorganisation leben 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern. Menschen mit Behinderungen gehören zu den am meisten von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen: jeder fünfte der weltweit ärmsten Menschen ist behindert.

Zur internationalen Verpflichtung der Industrieländer, 0,7% des Bruttonationalprodukts für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, hat sich Österreich mehrfach verpflichtet.¹

EZA –Gesetz

„Entwicklungspolitik hat alle Maßnahmen des Bundes zu umfassen, die geeignet sind, die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern oder eine Beeinträchtigung dieser Entwicklung hintanzuhalten; sie umfasst insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit.“²

Das österreichische Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, das Mandat und Ziele der Österreichischen Entwicklungspolitik definiert, schreibt vor, dass bei allen Maßnahmen „in sinnvoller Weise die Bedürfnisse von Kindern und von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen“ sind.³

Zuständigkeiten

Dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) obliegt die entwicklungspolitische Kohärenz für die öffentliche Entwicklungshilfeleistung (ODA⁴) Österreichs. Die Mittel für die ODA werden von einer Reihe öffentlicher Stellen gespeist und erbracht.

Jener Teil, der direkt von BMeiA und der Austrian Development Agency (ADA) erbracht wird, wird als Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) bezeichnet. Dabei obliegt die strategische Ausrichtung dem BMeiA. Die ADA ist für

die Umsetzung der Projekte und Programme der OEZA verantwortlich und wickelt im Auftrag des BMeiA den Großteil des Auslandskatastrophenfonds (humanitäre Hilfe) ab.

Das BMF setzt Österreichs entwicklungs- und außenwirtschaftspolitische Interessen in multilateralen Entwicklungsbanken durch und ist für die Arbeit der österreichischen Entwicklungsbank (OeEB) verantwortlich. Aus dem Budget des BMF werden die Kapitaleinzahlungen und Beiträge zu den Fonds der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) finanziert, sowie die Beiträge für die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union (EU).⁵

Weitere öffentliche Stellen, die mit geringeren Budgets zur ODA beitragen, sind unter anderem: das Landwirtschaftsministerium (BMLFUW) in Form von Nahrungsmittelhilfe, das Verteidigungsministerium (BMLVS), Bundesministerium für Inneres (BMI) im Falle von internationalen Rettungseinsätzen bei humanitären Katastrophen und auch Bundesländer und Gemeinden.⁶

Umsetzung

Im Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, das vom BMeiA erstellt wird, ist die Inklusion von Menschen mit Behinderungen nicht sichtbar. Im Dreijahresprogramm 2010-2012⁷ etwa werden Menschen mit Behinderungen nicht explizit genannt. Es finden sich allgemeine Bezüge zu „benachteiligten Gruppen“ und „sozialer Inklusion“. Länder- und Sektorprogramme – mit Ausnahme des Bereichs Governance/Menschenrechte – sehen keine gezielten Maßnahmen zur Partizipation und Inklusion von Menschen mit Behinderungen vor.

Die OEZA-Qualitätskriterien „Menschen mit Behinderung“⁸ (2006) und das Fokuspapier „Menschen mit Behinderung in der OEZA“⁹ (2011) skizzieren Grundsätze zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Im Fokuspapier zur Nahrungsmittelhilfe¹⁰ werden Menschen mit Behinderungen neben Frauen, Witwen und Kranken als „Menschen mit beschränktem Zugang zu Verteilungsaktionen“¹¹ genannt, deren Grundversorgung als erstes sichergestellt werden muss. Ähnlich erwähnt werden Menschen mit Behinderungen in der Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit „Internationale Humanitäre Hilfe“¹² (2007).

Seit 2009 gibt es die Funktion des/der Behindertenbeauftragten in der ADA. Der/die Behindertenbeauftragte deckt aber auch etliche andere Aufgaben ab. Im Jahr 2011 wurde außerdem in der ADA ein „Arbeitskreis Inklusion“ gegründet, bestehend aus MitarbeiterInnen der ADA und VertreterInnen von Ministerien, entwicklungs-politischen Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft.

Die praktische Umsetzung von barrierefreien und inklusiven Programmen der Entwicklungszusammenarbeit bzw. deren Nachweis besteht aus einer Aufzählung von Einzelprojekten, bezieht sich jedoch nicht auf das Gesamtportfolio der OEZA-unterstützten Projekte und Maßnahmen. Den Maßnahmen und Strategien der anderen ODA-relevanten AkteurInnen sind kaum Bezüge auf Barrierefreiheit, Inklusion und Menschen mit Behinderungen zu entnehmen. Ein Beispiel ist der Strategische Leitfaden für die Internationalen Finanzinstitutionen¹³ des BMF.

Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Bereiche der internationalen Zusammenarbeit ist gemäß einer Studie¹⁴ des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte mangelhaft umgesetzt, demnach gibt es zwar spezifische Projekte für Menschen mit Behinderungen, jedoch fast keine Berücksichtigung von Barrierefreiheit und Inklusion in den allgemeinen Programmen der EZA.¹⁵

Österreich sieht die Verpflichtung zu nationalem Monitoring durch die Einrichtung des Monitoringausschusses¹⁶ als erfüllt an. Beachtlich ist, dass die Aufwertung der Bedeutung von Entwicklungszusammenarbeit in der Zusammenstellung des Monitoringausschusses widerspiegelt ist: „ein Vertreter einer anerkannten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen gemeinnützigen Nichtregierungsorganisation“¹⁷ ist fixes Mitglied im Ausschuss.

II. Konventionsvorgaben (Entwicklungszusammenarbeit, Armutsbekämpfung, humanitäre Hilfe)

Die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtet Österreich, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.¹⁸

Dies gilt nicht nur für die nationale Ebene, sondern auch für die von nationaler Seite organisierte und finanzierte oder anderweitig unterstützte EZA, inklusive jener, die über die Europäische Union geleistet wird, und die Mittelvergabe an die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs).

Die Europäische Union hat die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Februar 2011 ratifiziert. Entwicklungszusammenarbeit wurde als geteilte Kompetenz zwischen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission als ein Bereich der Umsetzung und des Monitoring aufgenommen. So wird eine kohärente Implementierung auf europäischer Ebene durch bilaterale ODA-Leistungen Österreichs und die über die EU abgewickelten Beiträge ermöglicht.¹⁹

Neben Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen von Maßnahmen der Armutsminderung (**Artikel 28**)²⁰ ist in der Konvention der Internationalen Kooperation eine eigene **Bestimmung (Artikel 32)**²¹ gewidmet, dergemäß Entwicklungsprogramme die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen aktiv unterstützen und umfassende Inklusion von und barrierefreien Zugang für Menschen mit Behinderungen in allen Phasen der Entwicklungszusammenarbeit sicherstellen müssen.

Mit **Artikel 11** enthält die Konvention eine eigene Bestimmung zur Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen, wie z.B. bewaffneten Konflikten, humanitären Notlagen und Naturkatastrophen.

Grundsätzlich sind **alle in der Konvention verankerten Rechte** in der Ausgestaltung der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen zu beachten. In Hinblick auf die Millenniumsentwicklungsziele als Referenzrahmen und Zielbestimmung der Entwicklungszusammenarbeit sei besonders auf die Bereiche Bildung²² und

Gesundheit²³ in der Konvention hingewiesen, aber auch auf die Bestimmungen zu Recht auf Nahrung, sauberem Wasser, sozialem Schutz und Armutsreduktion.²⁴

Die Konvention fordert etwa, dass Gesundheitsleistungen barrierefrei und so gemeindenah wie möglich, d.h. eingebettet in das unmittelbare Umfeld, in dem Menschen mit Behinderungen leben, angeboten werden.²⁵ Dieser Ansatz spiegelt sich auch in den Richtlinien der Weltgesundheitsorganisation zur gemeindenahen Rehabilitation wider.²⁶

Die Umsetzung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit wird auch im Schlussdokument des High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan,²⁷ sowie im Abschlussdokument des High Level Meetings in New York (2010) und der Resolution des Menschenrechtsrats zu Artikel 32²⁸ unterstrichen.

• **Grundprinzipien der Konvention**

Die in **Artikel 3** festgehaltenen Grundprinzipien haben für alle in der Konvention angesprochenen Bereiche Gültigkeit, das umfasst auch die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen.²⁹

• **Partizipation**

Auf die Verpflichtung, gemäß **Artikel 4(3)** der Konvention die **Partizipation** von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Prozessen zu gewährleisten, um Inklusion zu ermöglichen und soziale, kommunikative, intellektuelle und physische Barrieren zu überwinden, hat der Monitoringausschuss in einer eigenen Stellungnahme hingewiesen.

• **Twin-track**

Dem Twin-track-Approach entsprechend sieht die Konvention vor, dass parallel spezifische Programme für Menschen mit Behinderungen genauso gefördert werden wie allgemeine Programme barrierefrei und inklusiv geplant und durchgeführt werden.

III. Handlungsbedarf

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtet Österreich dazu, auch die Entwicklungszusammenarbeit anhand der Prinzipien und Verbindlichkeiten³⁰ der Konvention auszurichten.

- Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Planung in Österreich, aber auch vor Ort in Partnerländern
- Umfassende Umsetzung des Twin-track-Approach, d.h. spezifische Projekte zur Förderung von Menschen mit Behinderungen sowie generelle Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in allen EZA- und humanitären Maßnahmen
- Umsetzung von Barrierefreiheit in der Planung von Gebäuden, Infrastruktur und Kommunikationsmitteln

- Anpassung des § 1 Abs. 4 Z 4 des EZA-Gesetzes gemäß der Konvention
- Berücksichtigung der Konvention in strategischen Dokumenten (wie zB Dreijahresprogramm, Länder- und Sektorprogramme, Strategischer Leitfaden für die Internationalen Finanzinstitutionen)
- Bewusstseinsbildende Maßnahmen und Trainings für AkteurInnen im Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen und der Entwicklungspolitik
- Die Personalpolitik und das Personalmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfe müssen inklusiv für alle Menschen sein.
- Einbringung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in die politischen und Menschenrechtsdialoge Österreichs mit Partnerländern
- Einforderung partizipativer und barrierefreier Prozesse im Bereich multilateraler AkteurInnen, zB IFIs, UN-Organisationen sowie Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe der EU
- Erfüllung der 0,7% Bruttonationaleinkommen Quote für die EZA gemäß der internationalen Verpflichtungen. Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in existierenden Programmen.³¹

Auch in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen gilt es, die eingegangenen Verpflichtungen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen umfassend umzusetzen, ungeachtet ob innerstaatlich, auf internationaler Ebene oder in der bi- und multilateralen Zusammenarbeit. „Auch in Zeiten schwerwiegender Ressourcenmängel, ob bedingt durch eine Phase der Anpassung, ökonomischer Rezession oder anderer Faktoren, müssen Menschen, die in vulnerablen Umständen leben, durch gezielte Maßnahmen geschützt werden.“³²

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende

¹ 1970: Resolution der UN-Generalversammlung <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm>;
² 2000: Beschluss der UN-Millennium Erklärung <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>;
³ 2005: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/EUExternalRelations24May.pdf>.

² EZA-G, BGBl 65/2003, § 1 Abs. 2.

³ EZA-G, BGBl 65/2003, § 1 Abs. 4.

⁴ http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1.00.html#Definition.

⁵ Vgl. <http://www.entwicklung.at/akteure/weitere-oeffentliche-akteure/>.

⁶ <http://www.entwicklung.at/akteure/>.

⁷ http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2010-2012_06.pdf,

http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2010-2012_Akt2011_04.pdf.

⁸ http://www.entwicklung.at/uploads/media/06b_Behinderung.pdf

⁹ http://www.entwicklung.at/uploads/media/Fokus_Behinderung_Mai2011_04.pdf.

¹⁰ http://www.entwicklung.at/uploads/media/Fokus_Nahrungsmittelhilfe_Dezember_2008_03.pdf.

¹¹ Ibid, Seite 3

¹² http://www.entwicklung.at/uploads/media/LL_HuHi_02.pdf

¹³ [http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/sterreichunddieInte_8424/StrategischeLinie/Finanzinstitutionen_2009_WEB\(1\).pdf](http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/sterreichunddieInte_8424/StrategischeLinie/Finanzinstitutionen_2009_WEB(1).pdf).

¹⁴ Study of the High Commissioner for Human Rights on international cooperation to support national efforts for the realization of the purposes and objectives of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities http://www2.ohchr.org/SPdocs/Issues/Disability/A.HRC.16.38_en.doc.

¹⁵ Resolution Menschenrechtsrat A/HRC/16/38.

¹⁶ § 13 Bundesbehindertengesetz, siehe dazu auch Stellungnahme des Ausschusses iS NHRI.

¹⁷ § 13 Abs. 1 Z 3 Bundesbehindertengesetz

¹⁸ Vgl. Art 1 & 4 Konvention.

¹⁹ Siehe auch EU-Strategie zu Behinderung 2010-2020, Kapitel Auswärtige Angelegenheiten, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:DE:PDF>.

²⁰ Vgl. Art 28 Abs. 2 lit. b Konvention.

²¹ Siehe auch Präambel der Konvention lit. l & m.

²² Art 24 Konvention.

²³ Art 25 Konvention.

²⁴ Art 28 Konvention.

²⁵ Art 25 lit c, Art 26 (1) lit b Konvention.

²⁶ Community-based Rehabilitation Guidelines:

<http://www.who.int/disabilities/cbr/guidelines/en/index.html>; Gesundheitskomponente der Guidelines: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241548052_health_eng.pdf.

²⁷ Busan Partnership for effective development co-operation, Absatz 11

http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_FINAL_EN.pdf.

²⁸ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/HRC.aspx>.

²⁹ Art 3 (c) Konvention.

³⁰ Insbesondere Art. 4, 11, 28 (2), 32, 37 (2) Konvention.

³¹ Siehe auch Empfehlung 89.33 Universelle Menschenrechtsprüfung.

³² Vgl. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 12 of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23.