

Katastrophen betreffen alle! Menschen mit Behinderung in humanitären Notsituationen

Katastrophen betreffen alle, besonders Menschen mit Behinderung: Sie gehören auch im Bereich humanitärer Nothilfe zu den am stärksten vernachlässigten Bevölkerungsgruppen. Auf Grund ihrer fehlenden Berücksichtigung in Evakuierungsplänen sowie mangelndem Zugang zu Nothilfeleistungen und Notunterkünften, sind Menschen mit Behinderung in ihren Bewältigungsmöglichkeiten von Katastrophensituationen und humanitären Notlagen sehr stark eingeschränkt. Gleichzeitig können sich durch die Extrembedingungen der Katastrophe bestehende Beeinträchtigungen verschlimmern bzw. neue entstehen.

Menschen mit Behinderung in Entwicklungsländern treffen die extremen Bedingungen humanitärer Notlagen auf Grund zahlreicher Barrieren besonders hart, da sie aufgrund der fehlenden Barrierefreiheit größere Schwierigkeiten haben, nach Katastrophen Angebote zur Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse wahrzunehmen (z.B. beim Zugang zur Nahrungsmittelversorgung, Wasser, Unterkunft, Latrinen und medizinischen Dienstleistungen). Dies hat zur Folge, dass die Todesrate während einer Katastrophensituation bei Menschen mit Behinderung besonders hoch ist. 60% der Menschen mit Behinderung wurden laut Untersuchungen von *Handicap International* im Anschluss an die verheerenden Überschwemmungen in Bangladesch im Jahr 2004 übersehen!

Auf Grund dieser Problematik ist der Rechtsanspruch auf eine uneingeschränkte Berücksichtigung, auch im Kontext humanitärer Notlagen, in die neue UN-Menschenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung aufgenommen worden. Die uneingeschränkte Partizipation behinderter Menschen erhält damit eine völkerrechtlich verbindliche Basis. Dort werden in Artikel 11 alle erforderlichen Maßnahmen gefordert, „um in Gefahrensituationen, einschließlich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von behinderten Menschen zu gewährleisten“.

Ein Bündnis entwicklungspolitisch und humanitär tätiger Organisationen traf sich vom 7. - 8.11.07 in Bonn zur internationalen Fachtagung *Katastrophen betreffen Alle! Menschen mit Behinderung in humanitären Notsituationen*, um ihre jeweiligen Erfahrungen und Konzepte aus der humanitären Hilfe in Bezug auf die adäquate Berücksichtigung behinderter Menschen auszutauschen. Zum Veranstalterkreis der Tagung zählten die Organisationen: *Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit*, *Caritas International*, *Christoffel-Blindenmission*, *Paritätischer Wohlfahrtsverband*, *Handicap International* und die *Kindernothilfe*.

Das übergreifende Ziel aller Vorträge und Arbeitsgruppen war es, die Notwendigkeit hervorzuheben und praktische Möglichkeiten dafür zu finden, Menschen mit

Behinderung nicht nur bei allen entwicklungspolitischen Aktivitäten, sondern auch im Bereich der humanitären Hilfe angemessen zu berücksichtigen. Im Fokus der Tagung stand daher die Beschäftigung mit der Frage, wie behinderte Menschen bei allen Nothilfe-Maßnahmen, der Katastrophenvorsorge, aber auch beim Wiederaufbau und schließlich in der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von Inklusion berücksichtigt werden können.

Im Weltmaßstab sind Katastrophen allgegenwärtig.¹ Sie sind – ob von Menschen verursacht oder nicht – keine singulären Ereignisse, sondern treten sogar immer häufiger auf: Naturkatastrophen nach Tsunamis, Wirbelstürmen, Überschwemmungen, Vulkanausbrüchen oder Erdbeben, aber auch humanitäre Notlagen nach Epidemien und bewaffneten Konflikten und darauf folgende Flucht und Vertreibung bergen regelmäßig ein Bedrohungspotenzial in sich, von dem gerade die ärmsten Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern am stärksten betroffen sind. Armut erhöht bei den Betroffenen in besonderem Maße die Vulnerabilität und das Gefährdungspotenzial. Auch Menschen mit Behinderung können in der humanitären Hilfe einbezogen werden, wenn frühzeitig in Evakuierungsplänen und bei Nothilfe-Maßnahmen an sie gedacht wird. Ein barrierefreier Wiederaufbau und eine *Humanitäre Hilfe für alle*² haben dabei außerdem den positiven Effekt, dass die Infrastruktur für Menschen mit und ohne Behinderung sowie andere vulnerable Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugänglich gemacht wird.

Mit der gemeinsam erarbeiteten *Bonner Erklärung* werden die Veranstalter der Tagung ihren Appell und die praktischen Handlungsempfehlungen an diejenigen Akteure richten, die bislang noch nicht die Belange behinderter Menschen berücksichtigen. Gemeinsam mit den behinderten Experten aus den betroffenen Regionen und Vertretern humanitär tätiger Organisationen will das Bündnis einen Beitrag zur Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche im Sinne der UN-Behindertenkonvention leisten und die Forderung nach einer *Humanitären Hilfe für alle* verwirklichen.

Die Tagungsbeiträge fächerten sich thematisch in die folgenden vier Schwerpunkte auf:

- Situationsanalyse

- Katastrophenvorsorge

- Akute Notsituation

- Barrierefreier, existenzsichernder Wiederaufbau und ganzheitliche Rehabilitation

Situationsanalyse und die Sicht der Betroffenen: Welche Konsequenzen haben Katastrophen für Menschen mit Behinderung?

Naturkatastrophen wie im Falle des verheerenden Erdbebens 2005 in Pakistan zeigen die dramatische Situation in Bezug auf die Lage behinderter Menschen. Es wurden 15000 Fälle von Amputationen sowie zahlreiche Fälle von Rückenmarksverletzungen verzeichnet, die mit dem Erdbeben in direktem Zusammenhang stehen. Davon starben 150 Personen nach einigen wenigen Monaten allein auf Grund fehlender medizinischer und psychotherapeutischer Behandlung. Die pakistanische Behindertenorganisation *Milestones* führte vor Ort selbst Nothilfe-Maßnahmen durch und bekam auf diese Weise Einblick in die besondere Situation zahlreicher Menschen, die nach dem Erdbeben Traumatisierungen und Rückenmarksverletzungen erlitten haben und mit der neuen Situation umgehen lernen mussten.

Auf das Gefahrenpotenzial für Zivilisten während, vor und nach bewaffneten Konflikten machte die Organisation *Handicap International* aufmerksam. Demnach erhöhen Konfliktsituationen und kriegerische Auseinandersetzungen die Vulnerabilität von behinderten Menschen und führen zu einer höheren Anzahl beeinträchtigter Personen: Menschen mit Behinderung sind in indirekter Weise betroffen, wenn die (medizinische) Infrastruktur und die sozialen Strukturen, von denen behinderte Menschen abhängig waren, zusammen brechen. Durch Landminen, Bomben und Streumunition werden Menschen auch auf direkte Weise verletzt und erleiden in der Folge körperliche Beeinträchtigungen und psychische Traumatisierungen. Friedenszeiten werden zu *Kriegszeiten*, wenn noch immer Zivilisten durch Landminen und Blindgänger auch viele Jahre nach dem Konflikt verletzt werden. Laut einer Studie³ von *Handicap International* sind 98 Prozent der durch Streubomben bzw. Streumunition Verletzten oder Getöteten Zivilisten (wie z.B. im Libanon), 27 Prozent davon sind Kinder.

Konfliktsituationen können aber durchaus auch positive Auswirkungen haben, anstatt gesellschaftliche Ressourcen in negativer Weise zu binden. Positive Effekte können sich dann ergeben, wenn Konfliktkonstellationen zu einem *Empowerment* von zivilgesellschaftlichen Akteuren und der politischen Repräsentation von Menschen mit Behinderung beitragen und insgesamt ein Klima der Solidarität und des Wandels erzeugen. Auch die Behindertenorganisationen selbst stellen dabei Schlüsselakteure dar, die anwaltschaftliche Arbeit und Lobbyarbeit vor Ort leisten und zudem verschiedenste Behindertenorganisationen zusammen bringen können. Auf diese Weise können sie besser die durchgeführten Maßnahmen überwachen bzw. vorenthaltene Maßnahmen einfordern. Dabei ist zu beachten, dass lokale Behindertenorganisationen und andere lokale NROs nicht von internationalen NROs dominiert werden und sie damit die Kontrolle bzgl. ihrer eigenen Belange abgeben müssen.

Katastrophenvorsorge: Bewusstseinsbildung von Anfang an

Mit dem Projekt *Community Based Disaster Preparedness* von *Caritas International* wurden Erfahrungen eines gemeinwesenorientierten Ansatzes aus Indien in die Diskussion eingebracht: Katastrophenvorsorge setzt dort an den Ebenen der Gemeinde,

der Familie (insbesondere Eltern behinderter Kinder bspw.) und des Individuums an. Die Angelegenheiten behinderter Menschen betreffend sind auch hier überhaupt erst einmal eine Datenerhebung und Bedarfsanalyse vonnöten, so dass Betroffene und deren spezifischen Bedarfe auch identifiziert werden können. Bei Evakuierungsübungen wird die fehlende Berücksichtigung von behinderten Menschen besonders sichtbar. Das ist z.B. der Fall, wenn hörgeschädigte Personen Lautsprecherdurchsagen nicht verstehen können oder körperbehinderte Personen keinen Zugang zu Evakuierungsplätzen haben. Einen wichtigen Beitrag stellt die Sensibilisierung sowohl behinderter als auch nicht behinderter Personen dar. Menschen mit Behinderung und deren Selbstvertretungsorganisationen sollten schon frühzeitig in die Planung von Nothilfe-Aktivitäten sowie in Evakuierungsplänen einbezogen werden. So können sie schon im Vorfeld Einfluss auf ihre Berücksichtigung in Katastrophen-Management-Programmen (inklusive in der Evaluation) ausüben. Auch ist es weitaus kostensparender, alle Nothilfe-Maßnahmen von Anfang *inklusiv* zu gestalten, d.h. das Thema Behinderung mit zu beachten. In den relevanten Steuerungsgruppen auf Gemeindeebene sollten kompetente Vermittler teilnehmen und aktiv als Akteure die Belange behinderter Menschen vertreten können. Vom frühesten Zeitpunkt an können also behinderte Menschen und Behindertenorganisationen auch beim Bau von Notunterkünften im Sinne einer möglichst umfassenden Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Sinne von Inklusion einbezogen werden. Dabei ist sinnvoll, dass sich Gemeinden miteinander vernetzen, um größtmögliche Synergieeffekte zu erzielen. Es müssen sich aber auch Behindertenorganisationen mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen verbinden. Menschen mit Behinderung können mit der Hilfe internationaler Organisationen in die Lage versetzt werden, ihre Berücksichtigung schon in der Katastrophenvorsorge sowohl bei den lokalen Behörden, als auch den Hilfsorganisationen einzufordern, damit sie nicht übersehen werden! Sie haben das Potenzial, Helfer anzuleiten und selbst als Akteure Unterstützung in Notsituationen zu leisten, so wie von der pakistanischen Behindertenorganisation *Milestones* erfolgreich durchgeführt.

Akute Notsituation – Was tun?

Handicap International Frankreich stellte neben praktischen Handlungsempfehlungen auch Richtlinien für die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderung in akuten Notsituationen vor. Beim Zugang zu Nothilfemaßnahmen sind sie mit zusätzlichen Barrieren konfrontiert, die jedoch meist mit sehr einfachen Mitteln abgebaut werden können. Auch mobilitätseingeschränkte Personen können gerettet und evakuiert werden. Für Personen mit Sinnesschädigungen oder mit Lernschwierigkeiten sollten verschiedene Kommunikationswege gefunden werden, um sie nicht von der lebensrettenden Nothilfe auszuschließen. Die Gefährdungssituation sollte ihnen so klar wie möglich mitgeteilt werden und sie sollten Informationen auch darüber bekommen wie sie sich selbst in Sicherheit bringen können. Für hörgeschädigte Personen bieten sich Visualisierungen in Form von Handzeichen, Bildern und Symboltafeln an. Personen mit Sehschädigungen können lautsprachliche Hinweise bekommen, so dass sie über Hindernisse informiert werden und sicher zum Ziel gelangen. Eine Gruppe sehgeschädigter Menschen kann in der Weise instruiert werden, dass sie sich der Reihe nach an der Schulter oder an der Hand fassen und einem Führer folgen, der ihnen den Weg bspw. aus dem Rauch weist. Jegliche Information sollte zugänglich aufbereitet werden. Es sollte bei den lokalen Organisationen nach bestehenden Handbüchern,

Flugblättern und Leitfäden gefragt werden. Diese sollten auch zur Anwendung kommen und verteilt werden.

Als Grundvoraussetzung gilt auch hier, dass jeweils immer eine behinderte Person oder zumindest jemand, der sich mit den Problemlagen behinderter Menschen gut auskennt, Mitglied des Rettungsteams sein sollte und dessen Anweisungen befolgt werden. Gleichzeitig sollten behinderte Menschen auch nur in für sie angemessenen Notunterkünften untergebracht werden. Sie sollten besonders Zugang zu sanitären Einrichtungen sowie zur Wasserversorgung haben und auch bei der Verteilung von Hilfsgütern nicht vernachlässigt werden. Die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen und Kindern mit Behinderung ist in die Planungen mit einzubeziehen. In Katastrophensituationen steigt für sie das Risiko des körperlichen, sexuellen und emotionalen Missbrauchs, aber sie sind auch vermehrt anderen gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt. Daher sollten alle behinderten Menschen in den Notunterkünften registriert und gemeinsam mit ihren Bezugspersonen untergebracht werden. Die Mitarbeiter in den Auffanglagern müssen sensibilisiert werden für die individuellen Bedarfe und Barrieren, die Menschen mit Behinderungen betreffen. Im Dialog oder in Gruppendiskussionen sollten Betroffene ihre Furcht artikulieren können, um Stress zu verringern. Dafür müssen individuelle Formen der Kommunikation gefunden werden.

Aus einer mehr akademischen Perspektive blickt das *Leonard Cheshire Disability & Inclusive Development Centre* am *University College London* auf den Themenkomplex. Gleichwohl Forschung betreibend, basieren die Reflexionen des englischen Forschungszentrums auf dem praktischen Erfahrungswissen, das lokale Behindertenorganisationen vor Ort besitzen. Behindertenspezifische Probleme werden auch in der humanitären Hilfe, wenn überhaupt, im Sinne eines karitativen und medizinischen Hilfsansatzes gelöst. Das Thema Behinderung muss jedoch auch aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive als im gesellschaftlichen Gefüge verortet betrachtet werden, so auch bei humanitären Notlagen. Das jeweilige Gefährdungspotenzial hängt sehr stark von den sozialen Strukturen ab, anstatt von den jeweils individuellen körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen. Demnach sei eine *Behinderung* kein unausweichliches Resultat einer Schädigung der Körperstrukturen, sondern die Vulnerabilität von behinderten Menschen – auch im Kontext von humanitären Notsituationen – wird als eingebettet in die sozialen Verhältnisse und fehlende institutionelle Teilhabe sowie dem Vorhandensein von Umweltbarrieren verstanden.⁴ Die Vulnerabilitätsforschung verdeutlicht ebenfalls die Relevanz des sozialen Modells von Behinderung, da die soziale Repräsentation vulnerabler Gruppen eng verknüpft ist mit der Rolle und dem sozialen Status, den das Individuum innerhalb der Gesellschaft einnimmt und nicht allein von einer individuellen Schädigung. So genießen z.B. in Afghanistan Personen, die als Folge von Kampfhandlungen verletzt wurden, ein hohes gesellschaftliches Ansehen. Andere Behinderungsursachen bleiben jedoch weiterhin außen vor.

Bei der Frage nach dem, was in akuten Notsituation zu tun ist, spielen allgemeine Standards in der humanitären Hilfe eine wichtige Rolle. Auch wenn keine Notsituation der anderen gleicht, sind sie notwendig, um Qualität, Effizienz, Rechenschaft und Transparenz zu gewährleisten. Bspw. wurde 1994 bereits der sog. *Code of Conduct*⁵

der *Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung* entwickelt und mittlerweile von über 400 Nichtregierungsorganisationen unterzeichnet. Er enthält Richtlinien zu Unabhängigkeit, Zielen und Wirksamkeit der humanitären Hilfe. Das 1997 begonnene *Sphere-Projekt*⁶ stellte ebenfalls u.a. Minimalstandards für die Sektoren Wasser, Nahrungsmittel, Notunterkünfte und Gesundheit bereit. Dieses Projekt ist mehr für seine Standards und Indikatoren bekannt als dafür, dass es ursprünglich einen humanitären Konsens bzw. eine humanitäre Charta zur Verfügung stellte. Mit dem von *Sphere* herausgegebenen Handbuch wird auch eine gemeinsame Grundlage geschaffen für eine einheitliche Terminologie innerhalb der humanitären Hilfe. Darin werden auch Menschen mit Behinderung berücksichtigt und ihre Belange als Querschnittsthema gewürdigt. Auf den Internetseiten des Projekts (<http://sphereproject.org>) finden sich Diskussionsforen, Videobeispiele und andere nützliche Trainingsmaterialien rund um die Thematik.

Barrierefreier, existenzsichernder Wiederaufbau und ganzheitliche Rehabilitation

Zu den Themen des barrierefreien Wiederaufbaus öffentlicher Infrastruktur und der Etablierung von Existenz sichernden Systemen der sozialen Sicherung sind erste konzeptionelle Ansätze vorhanden, auch bzgl. der sozialen Sicherung für das Adressieren der Bedarfe von Menschen mit Behinderung in humanitären Notsituationen. Die Mechanismen in der entwicklungsorientierte Nothilfe müssen demnach institutionalisiert werden, so dass ein barrierefreier Wiederaufbau möglich ist. Ebenso muss der Fokus auf der Etablierung langfristiger sozialer Sicherungssysteme liegen, die im Voraus die Auswirkungen von Katastrophen und Krisen abfangen können und so die Vulnerabilität verringern. Daher müssen auch in dieser Phase die spezifischen Bedarfe von Menschen mit Behinderung für Entwicklung neuer Produkte (z.B. Mikroversicherungen in Naturkatastrophen und Cash-transfers in Notsituationen) identifiziert werden sowie lokale Behindertenorganisationen (DPOs) einbezogen werden beim Aufbau, Planung und Design neuer Produkte und Mechanismen.

Im Sinne einer ganzheitlichen Rehabilitation spielen die Orthopädie-Technik und angepasste Technologien, die die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen, ebenfalls eine große Rolle, insbesondere für körperbehinderte Menschen. Die Orthopädie-Technik hat aber nicht einzig zur Aufgabe, orthopädische Hilfsmittelsysteme individuell auszuwählen, herzustellen, anzupassen und zu warten. Sie ist nur einer von vielen Teilen strukturierter Rehabilitationsmaßnahmen für körperbehinderte Menschen. Daher wird ein Projekt nicht bestehen können, wenn es sich nur auf die Produktion von Prothesen oder Orthesen konzentriert. Eine Zusammenarbeit zwischen Ärzten, Orthopädie-Technikern, Physiotherapeuten und Sozialarbeitern muss bei der Projektplanung und Durchführung berücksichtigt werden.

In Bezug auf den Wiederaufbau nach dem *Tsunami* Ende 2004 ist insgesamt zu konstatieren, dass trotz der beispiellosen öffentlichen Reaktion und der Hilfsaktivitäten

internationaler Organisationen, die Belange behinderter Menschen nur wenig berücksichtigt und kein Geld im Sinne von Inklusion eingesetzt wurde. Menschen mit Behinderung müssen gerade beim Wiederaufbau, bei der Planung und bei der Implementierung, und bei allen wichtigen Entscheidungen beteiligt sein. Das soziale Modell von Behinderung ist zu wenig bekannt. Häufig bleibt die Inklusion von Menschen mit Behinderung rhetorisch und wird in der Praxis der humanitären Hilfe nicht verwirklicht. Es ist auch weiterhin Lobbyarbeit notwendig, damit der Wiederaufbau nicht neue Barrieren für Menschen mit Behinderung errichtet. Mit anderen betroffenen Gruppen sollte in der Weise zusammengearbeitet werden, dass sichergestellt wird, dass der Wiederaufbau auch wirklich die Bedarfe aller vulnerablen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt.

Anmerkungen

- 1 Innerhalb der deutschen Bundesregierung ist das AA (Auswärtige Amt) maßgeblich für Sofort- und Katastrophenhilfe zuständig, wohingegen das BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) entwicklungsorientierte Nothilfe leistet, die unmittelbar auf die Nothilfe des AA folgt.
- 2 *Inclusive Humanitarian Assistance* wird von der *IDDC - task group on conflict & emergencies* folgendermaßen definiert: "The full and equal participation, involvement and assistance to persons with disabilities in all aspects of the humanitarian intervention process. To achieve disability inclusion, pro-active methods are needed to seek out and locate persons with disabilities living in the poorest communities where they are often hidden away by their families or are invisible for the simple fact that they are socially excluded and/or less independently mobile than non-disabled persons in the community." (<http://iddc.org.uk/>)
- 3 Vgl. *Handicap International* (2006): *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*, http://www.handicap-international.de/images/pdfs_multimedia/ff_englisch.pdf
- 4 Vgl. z.B. Priestley, M. & Hemingway, L.J. (2007): *Disabled People and Disaster Relief: a tale of two cities?* In: Ngoh Tiong Tan, Allison Rowlands, Francis K. O. Yuen (Hrsg.): *Asian Tsunami and Social Work Practice: Recovery and Rebuilding*, 145 S., oder vgl. *Disability and disasters: towards an inclusive approach*. In: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2007): *World Disasters Report. Focus on Discrimination*, 244 S. (<http://www.ifrc.org/publicat/wdr2007/summaries.asp>)
- 5 *The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programs* (<http://www.ifrc.org/publicat/conduct>). Weitere Initiativen in diesem Bereich sind: *The People in Aid Code* von 1995 (<http://www.peopleinaid.org.uk>), *The Humanitarian Accountability Partnership* von 2001 (<http://www.hapinternational.org>) und *The Good Humanitarian Donorship – Initiative* von 2003 (<http://www.goodhumanitarianandonorship.org>).
- 6 <http://sphereproject.org/>