

## Terms of Reference

### Zusammenfassung

<p>Titel</p>	<p>Wo steht Deutschland bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Katastrophenvorsorge sowie Katastrophenbewältigung? Eine Fallstudie anlässlich der Hochwasser-Katastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli 2021</p>
<p>Land</p>	<p>Deutschland (mit primärem Fokus auf Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz)</p>
<p>Zielsetzung</p>	<p>Primär: Bestandsaufnahme (Standards, Anknüpfungspunkte ...) der Inklusion in der Katastrophenvorsorge sowie Katastrophenbewältigung in Bezug auf die Hochwasser-Katastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz 2021 <i>(Inwiefern wurden den Bedürfnissen und Kapazitäten von Menschen mit Behinderungen vor, während, und nach der Flutkatastrophe Rechnung getragen? Was lief gut, was lief schlecht und warum?)</i></p> <p>Sekundär: Identifizierung von Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure,.</p> <p>Tertiär, d.h. als mögliche Folgemaßnahme unabhängig von dieser Studie: Abgleich mit Erfahrungswerten/bewährten Praxisanwendungen (Good Practices) aus der internationalen Projektarbeit zu inklusiver Katastrophenvorsorge (DiDRRN) („Lernen vom Süden“)</p>
<p>Beauftragende Organisation</p>	<p>Aktion Deutschland Hilft e.V.</p>

Methodik	<p>Fokus auf qualitative Methoden:</p> <p>Sichtung &amp; Auswertung von relevanten Unterlagen (Richtlinien, Handlungsanweisungen, Standards, Datengrundlagen für den Gesamt-Kontext, inkl. Anpassungen seit dem 14./15.Juli 2021</p> <p>Interviews mit Schlüsselpersonen und Experten:innen sowie Augenzeugen:innen und Betroffenen - einzeln und in Fokusgruppendifkussionen</p>
Start – und Enddatum der Studie	Juni 2023 bis September/Oktober 2023
Primäre Kontaktperson	Inhalte: Dr. Jürgen Clemens, Aktion Deutschland Hilft e.V. Organisatorisch: Tanja Rerich, Aktion Deutschland Hilft e.V.

## Hintergrund

Mitte Juli 2021 kam es in Teilen Deutschlands sowie anderen Regionen Europas durch das Tiefdruckgebiet Bernd zu extremen Unwettern mit heftigen Regenfällen. Am schlimmsten betroffen waren die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In der Nacht vom 14. auf den 15. Juli fielen in Teilen der beiden Bundesländer innerhalb von wenigen Stunden 100 bis 150 Liter oder gar mehr Regen pro Quadratmeter. In der Folge des Starkregens kam es in den betroffenen Regionen zu Sturzfluten und massiven Überschwemmungen, die zu zahlreichen Toten und enormen Schäden führten.

In Deutschland meldeten die Behörden aufgrund des Jahrhunderthochwassers mehr als 180 Tote. Besonders betroffen war der Landkreis Ahrweiler in der Eifel mit mehr als 130 Toten. In Nordrhein-Westfalen starben mehr als 45 Menschen in Folge des Unwetters. Stark betroffen waren in Rheinland-Pfalz neben dem Ahrtal auch Regionen der Südeifel- sowie die Stadt Trier. In Nordrhein-Westfalen richtete das Hochwasser vor allem in Hagen und dem Märkischen Land sowie in Wuppertal, im Kreis Euskirchen, der Städteregion Aachen, dem Rhein-Sieg- und dem Rhein-Erft-Kreis, sowie in Teilen des Bergischen Landes, und Sauerlandes große Schäden an. Auch in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen gab es Schäden und Tote.

Auch wenn extreme Naturereignisse und Konflikte in der Regel die gesamte Bevölkerung einer Region betreffen, sind Menschen mit Behinderungen einem deutlich höheren Risiko ausgesetzt als Menschen ohne Behinderungen – dies lässt sich zumindest anhand der wenigen vorhanden Daten ableiten. Auch im Sendai Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge (2015 – 2030), zu dessen Umsetzung sich Deutschland verpflichtet hat, wird das überproportionale Risiko von Menschen mit Behinderungen anerkannt und auch entsprechende Verpflichtungen seitens staatlicher Akteure zur Umsetzung einer inklusiven Katastrophenvorsorge (KatV) festgehalten.

Beim Hochwasser 2021 in Deutschland machte vor allem eine Einrichtung für Menschen mit Behinderungen in der Stadt Sinzig Schlagzeilen, wo 12 Menschen mit Behinderungen ertranken, weil sie nicht mehr rechtzeitig evakuiert wurden. Wenngleich in den letzten Jahren einige Fortschritte im Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der KatV<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Definition Katastrophenvorsorge:

Katastrophenvorsorge umfasst alle Maßnahmen des Staats, von Hilfsorganisationen, der Gesellschaft und jedes Einzelnen, die mit dem Ziel der Verringerung des Katastrophenrisikos und der Abschwächung von Katastrophenfolgen durchgeführt werden. Anmerkung: Die Reduzierung des Katastrophenrisikos zielt darauf ab, neue Risiken zu vermeiden und das bestehende Katastrophenrisiko zu verringern sowie Restrisiken zu bewältigen, die alle zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und damit zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Darüber hinaus umfasst Katastrophenvorsorge das Wissen und die Kapazitäten, die von Regierungen,

gemacht wurden, so lassen Ereignisse wie in Sinzig vermuten, dass weiterhin Defiziten bestehen. Es stellt sich somit die Frage, wo aktuell noch die größten Lücken in der Planung und Umsetzung einer inklusiven KatV bestehen, was die Ursachen für diese Lücken sind und durch welche Maßnahmen zukünftig in Deutschland eine bessere Umsetzung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Potenziale für die aktive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen daran, in der KatV gelingen kann

Die geplante Studie wird unter Leitung von Aktion Deutschland Hilft (ADH) umgesetzt. ADH ist ein Bündnis renommierter deutscher Hilfsorganisationen, die im Falle großer Katastrophen und Notsituationen humanitäre Arbeit leisten. Außerdem ist das Bündnis auch im Bereich der KatV aktiv. Seit 2001 führen die Bündnisorganisationen ihre langjährige Erfahrung in der humanitären Arbeit zusammen – dies vor allem im Ausland. In Ausnahmefällen wie bei der Flutkatastrophe 2021 ist Aktion Deutschland Hilft auch in Deutschland tätig. Fachlich unterstützt wird die Studie vom Disability inclusive DRR Network (DiDRRN), d.h. durch Mitarbeitende der deutschen Mitgliedsorganisationen, v.a. ASB e.V., MHD e.V./Malteser International sowie CBM.

---

Hilfsorganisationen, Gemeinschaften und Einzelpersonen entwickelt wurden, um wirksam die Auswirkungen wahrscheinlicher, bevorstehender oder aktueller Katastrophen vorherzusehen, darauf zu reagieren und sich von ihnen zu erholen. ([https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Glossar/functions/glossar.html?cms\\_lv2=19756](https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Glossar/functions/glossar.html?cms_lv2=19756))

Im Kontext dieser Studie wird sie übergreifend verstanden und kann u.a. Folgendes mit einbeziehen:

- Bevölkerungsschutz, (inkl. Katastrophenschutz, Zivilschutz, Notfallvorsorge ...)
- Katastrophenmanagement und –hilfe (im Einsatz und Katastrophenfall)
- Weitergehende Unterstützung und Hilfeleistungen bis zum Wiederaufbau, psychosozialer Unterstützung etc.
- Technische und operative Normen, Standards, Richtlinien etc. z.B. im Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie für Wohnungsbau und Bauleitplanung

Zur Definition “Inklusive Katastrophenvorsorge”:

Im BBK-Glossar wird Inklusion nicht als Stichwort aufgeführt, als Referenz bietet sich deshalb die englische Definition von „Disability Inclusive Disaster Risk Reduction (DiDRR)“ an:

the process of reducing barriers and strengthening enabling actions (enablers) to ensure meaningful engagement of people with disabilities in community-based disaster risk reduction (CBDRR) programmes, making them more visible and prioritised in disaster mitigation, preparedness, response and recovery initiatives and to ensure all these levels are inclusive of people with disabilities (CBM, 2020a:7; HI, 2015a).

Aus: DiDRR\_Critical\_Insights\_Best\_Practices.pdf, (Chapter Key Terms);

[https://www.cbm.org/fileadmin/user\\_upload/DIDRR\\_Critical\\_Insights\\_Best\\_Practices.pdf](https://www.cbm.org/fileadmin/user_upload/DIDRR_Critical_Insights_Best_Practices.pdf)

## Ziel, Umfang und geplante Nutzung der Studie

Ziel der Studie ist es, anhand des Ereignisses im Juli 2021 einen Überblick darüber zu bekommen, wo aktuell die größten Lücken bei der Umsetzung einer inklusiven KatV (S. Definition oben), z.B. bei technisch-operativen Maßnahmen, Frühwarnung, Evakuierung/Rettung, usw. bestehen, was die Ursachen für diese Lücken sind (fachliche Kapazitäten, finanzielle Mittel, Richtlinien etc.) und soweit möglich erste Empfehlungen auszusprechen, durch welche Maßnahmen zukünftig in Deutschland eine bessere Umsetzung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der KatV gelingen kann.

Konkret soll die Studie somit:

- einen Überblick über die aktuelle rechtliche Situation in Deutschland (Schwerpunkt NRW & RLP) und bestehenden Richtlinien zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der KatV geben.
- einen Überblick über den aktuellen praktischen Umsetzungsstand inklusiver Katastrophenvorsorge in Deutschland (Schwerpunkt NRW & RLP) und bisheriger Lücken (hierbei soll explizit auch untersucht werden, welche Maßnahmen im Nachgang der Hochwasserkatastrophe im Jahr 2021 bereits eingeleitet wurden) geben.
- so weit möglich auch Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure (Behörden, Hilfsorganisationen, Menschen mit Behinderungen) zur Verbesserung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der KatV identifizieren.
- ergänzend 3-4 bewährte Praktiken (good practices) aus dem Material der Erhebungen extrahieren/dokumentieren, die als potenziell replizierbare Modelle von besonderem Interesse sind.

**Umfang:** Die Studie soll sich im Wesentlichen auf das Hochwasser vom 14./15. Juli 2021 und geographisch auf die wesentlichen Schadensgebiete in Rheinland-Pfalz (primär Lkr. Ahrweiler und ggf. Süd-/Westeifel) und Nordrhein-Westfalen (primär Einzugsgebiete Swistbach, obere Erft, obere Rur, Olef, Urft, Inde, Vicht, ggf. Wupper, Ruhr, ...) sowie je nach Kontext überblickartig auf die Bundesebene in Deutschland fokussieren. Dies schließt nicht aus, dass auch relevante Dokumente und Interview-Partner aus anderen Bundesländern sowie anderen EU-Staaten berücksichtigt werden können.

**Geplante Nutzung:** Die Studie soll einen Beitrag dazu leisten, den derzeitigen Umsetzungsstand inklusiver KatV in Deutschland besser zu erfassen und somit einen Beitrag zur Evidenz in diesem Bereich leisten. Damit kann die Studie sowohl für staatliche, kommunale

und zivilgesellschaftliche Akteure der KatV von hoher Relevanz sein als auch für Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen sowie für Dienstleister, welche Dienste für und mit Menschen mit Behinderungen erbringen. Während Selbstvertretungsorganisationen in die Lage versetzt werden, ihre Argumentationsgrundlage gegenüber Behörden und politischen Gremien zu verbessern, leistet die Studie staatlichen, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren Hilfestellung bei der Identifizierung bestehender Lücken und Mängel und bietet Hinweise für praktische Hilfestellungen bei deren Bewältigung.

So soll die Studie idealerweise auch praxisnahe Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure bereitstellen, um die Inklusion in der KatV tatsächlich zu verbessern. Hierzu sollen die Ergebnisse dieser Studie nach deren Abschluss über verschiedene Veranstaltungen und Kommunikationskanäle, beispielsweise im Rahmen von Veranstaltungen wie der “Fachtagung KatV” oder aber in ADH Medien wie dem “Notruf Magazin”, mit den verschiedenen Akteuren geteilt und diskutiert werden. Hierfür wird es eine Absprache im Laufe der Studie geben.

## Kernfragen der Studie

- **Situation von Menschen mit Behinderungen:** Wie waren Menschen mit Behinderungen/Beeinträchtigungen von der Hochwasser-Katastrophe 2021 im Westen Deutschlands betroffen (im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen)?
- **Verständnis von Behinderung:** Welches Verständnis von Behinderung haben die relevanten staatlichen, kommunalen und nichtstaatlichen Akteure der KatV in den betroffenen Regionen (mit Bezug auf relevante Standards in Deutschland)?
- **Partizipation:** Wie waren und sind derzeit Menschen mit Behinderung sowie deren Selbstvertretungsorganisationen einerseits direkt als auch „Betreiberinstitutionen“ (Träger) von entsprechenden Einrichtungen in den betroffenen Regionen in die Planung und Umsetzung von KatV eingebunden? Spielt das Thema bereits eine Rolle und zu welchem Grad beschäftigen sich diese bereits mit Fragen der KatV und bringen sich aktiv in die Diskussion ein?
- **Lücken bezüglich politischer Normen, Richtlinien, Standards, etc.:** inwieweit ist der rechtliche Rahmen hierzu gut ausformuliert bzw. welche Lücken bestehen weiterhin auf politischen Ebene, sodass die Lücken eher in der Übersetzung der Policies in konkrete Richtlinien und von dort wiederum in der Übersetzung in konkrete Handlungen/Aktivitäten liegen?

- **Lücken auf der Umsetzungsebene:** Welche Lücken/Barrieren bestehen hierzulande im Hinblick auf die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der konkreten Umsetzung bspw. in der Frühwarnung und Evakuierung (insb. im Falle Hochwasserkatastrophe 2021 zu beobachten)?
- **Anwendung von Standards:** Wie weit haben Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben<sup>2</sup>, Kommunen sowie „Träger“ in NRW und RLP Inklusions-Standards in ihren Programmen v.a. des Katastrophenmanagements (KatS) und der Katastrophenvorsorge (u.a. Bauleitplanung, Betrieb und Aufsicht von Einrichtungen ...) eingearbeitet? Wie werden Mitarbeiter/innen dazu geschult und die Anwendung überwacht?
- **Daten:** Auf welcher Datengrundlage bauen bisherige KatV-Maßnahmen in NRW und RLP (ggf. Bezug auf Bundes- und oder EU-Ebene) auf? Wie können Menschen mit Behinderungen und ihre Bedürfnisse schneller/einfacher identifiziert werden?
- **Bewährte Praktiken:** Welche bewährten/innovativen Praktiken könnten für eine Ausweitung oder Vervielfältigung inklusiver KatV genutzt werden?

## Methodik

Die Studie soll hauptsächlich qualitativer Natur sein und folgende Methoden beinhalten:

- (a) Sammlung, Sichtung und Literaturstudie / -auswertung von existierenden Richtlinien, Handlungsanweisungen, Standards, Datengrundlagen, Berichten und Dokumentationen zu inklusiver KatV in Deutschland (primär zu den o.g. Schadensgebieten in NRW & RLP), inkl. Einsatzverlauf der Hochwasserkatastrophe sowie Anpassungen seit dem 14./15. Juli 2021  
Ggf. ca. 3-4 Manntage
- (b) Interviews mit Schlüsselpersonen und Fokusgruppendifkussionen (FGD) z.B. mit
  - Mitarbeitern:innen von staatlichen und kommunalen Stellen (inkl. Ministerien, BBK, Akademien (u.a. BABZ), Lagezentren und Länder (NRW & RLP), die in KatV involviert sind,
  - Mitarbeitern:innen von Hilfs-Organisationen (THW, Feuerwehren, ASB, Rotes Kreuz, Johanniter, Malteser, DLRG, Caritas, Diakonie, ....) in NRW & RLP,

---

<sup>2</sup> Definition BOS: <https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/B/BOS.html>

- (betroffene) Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen in NRW & RLP
- Mitarbeitern:innen von Fachverbänden sowie von Trägern von Einrichtungen und Diensten mit und für Menschen mit Behinderungen in NRW & RLP
- Ggf. Augenzeugen:innen in NRW & RLP

(c) Auswertung der Interviews und Fokusgruppendifkussionen, Analyse und Schlussfolgerungen bzgl. der Ziele/Kernfragen der Studie

(d) Erstellend des Berichtes du Austausch mit Technischem Beratungsgremium sowie Auftraggeber

Es wird erwartet, dass das Studienteam kurz nach Beginn der Studie einen Durchführungsplan/Einführungsbericht vorlegt, der Einzelheiten zur Methodik enthält.

Für diese Studie wird ein Gesamtumfang von ca. 35 Manntagen veranschlagt.

## Management/ Steuerung der Studie

*Aktion Deutschland Hilft ist verantwortlich für:*

- Gesamtkoordination / Steuerung der Studie
- Primärer Ansprechpartner:innen für das Studien-Team
- Vertrags-Management und Zahlungen
- Logistische Unterstützung

*Technisches Beratungsgremium ist verantwortlich für:*

- Unterstützung bei Bereitstellung bekannter Literatur und Dokumente zur Thematik
- Verfügbarkeit für fachliche Rückfragen
- Bei Bedarf Konsultation, ggf. technische Unterstützung insbesondere bei der Fertigstellung der geplanten Instrumente (Leitfragenkatalog), des

Durchführungsplanes/Einführungsberichtes („Inception Report<sup>3</sup>“) und des Abschlussberichts

- Bei Bedarf Unterstützung bei der Identifizierung relevanter Interview-Partner

*Das Studien-Team ist verantwortlich für:*

- Umsetzung der Studie und das Erarbeiten der definierten Ergebnisse/Resultate
- Selbstständiges Organisieren der relevanten Interview-Partner (inkl. Logistik)
- Sicherstellung der Einhaltung gängiger Verhaltenskodizes und der Richtlinie zum Schutz gefährdeter Kinder und Erwachsener
- Sicherstellung der Forschungsethik sowie des Datenschutzes insbesondere der Vertraulichkeit persönlicher Daten und der Einholung der Zustimmung vor der Befragung.

## Erwartete Ergebnisse/ Resultate

- I. Ein Durchführungsplan/Einführungsbericht (Inception Report) mit einem detaillierten Plan für die Durchführung der Studie, einschließlich der Methodik, der zugehörigen Instrumente, der Liste der geplanten Beteiligten und Befragten (zumindest Auswahlkriterien/Prioritätenliste) sowie der Zuständigkeiten der Teammitglieder.

Vorlage ca. 4 Wochen nach Auftragsvergabe, Frist wird im Auftrag festgehalten.

- II. Ein Abschlussbericht (ca. 25 bis 30 Textseiten – ohne Anhänge) mit analytischen Elementen zu den in dieser Aufgabenstellung genannten Themen.  
Der Bericht enthält eine kurze Zusammenfassung, die als eigenständiges Dokument für die weitere Verbreitung verwendet werden kann, sowie einen Haupttext, der klare und präzise Ergebnisse sowie Handlungsempfehlungen enthält.  
Ergänzende Anhänge sollten eine knappe Beschreibung der Methoden und der verwendeten Erhebungsinstrumente, die Liste der Befragten, den Zeitplan für die Durchführung, ein Literatur-/Quellenverzeichnis und sonstige relevante Materialien,

---

<sup>3</sup> Vgl.: The inception report is a means of ensuring mutual understanding of the consultant's plan of action and timeline for conducting the evaluation. It also provides additional guarantee of adherence to, and interpretation of the TOR.

aus: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_746817.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_746817.pdf)

ggf. auch Details zu einzelnen Informationen, Einrichtungen, Fällen ... enthalten.  
Vorlage nicht nach dem 31.10.2023 erwartet, Frist wird im Auftrag festgehalten.

- III. Dokumentation von 3-4 bewährten Praktiken (good practices) im Sinne von konkreten, replizierbaren Anwendungsfällen einzelner Akteure – je 1 bis 2 Seiten inkl. Verlinkungen/Referenzen zu mehr Details
- IV. Digitale Präsentation der Ergebnisse (z.B. Powerpoint-Datei o.ä.) für ein breiteres Fachpublikum, z.B. als Bestandteil der Ergebnispräsentation gegenüber dem Technischen Beratungsteam.

## Anforderungen an das Studien-Team

*nicht abschließend und nicht (zwingend) kumulativ*

- langjährige Berufserfahrung im Bereich der KatV
- Erfahrungen in der Planung und Umsetzung von Studien
- Erfahrung im Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen
- Gute analytische Arbeitsweise, Erfahrung in Anwendung von qualitativen Methoden (Dokumentenauswertung, semi-/nicht-strukturierte Interviews, usw.) und Erfahrung im Verfassen von Berichten

*So weit möglich Referenzierungen / Verweise zu relevanten internationalen Standards, wie (weder abschließend noch verpflichtend)*

- Sendai Rahmenwerk (Framework)
- SPHERE (The Sphere Handbook, 2018), u.a. Mainstreaming Disaster Risk Reduction in Emergency Response, Sphere Thematic Sheet 2
- Disability-inclusive Disaster Risk Reduction Network (DiDRRN)
- IASC Guidelines on the Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action, 2019

## Bewerbungsprozess

**Angebote:** vollständige Angebote sind bis zum 31.05.2023, an [rerich@aktion-deutschland-hilft.de](mailto:rerich@aktion-deutschland-hilft.de) zu übermitteln und müssen Folgendes enthalten:

- Kurze Beschreibung des Teams
- Lebensläufe aller Teammitglieder, möglichst mit Zeugnissen/Referenzen
- Wenn vorhanden, Auflistung von bereits durchgeführten Studien zu relevanten Themen in Katastrophenvorsorge und Inklusion
- Verständnis der ToR und eine Skizze für die Durchführung der Studie, einschließlich der Methodik, der zugehörigen Instrumente, der Auswahlkriterien/Prioritätenliste der geplanten Beteiligten und Befragten sowie der Zuständigkeiten der Teammitglieder
- Zeitplan für die Durchführung der Studie  
Studienabschluss nicht nach dem 31.10.2023 erwartet
- Budget für die Durchführung der Studie

Es werden nur vollständige Angebote berücksichtigt. ADH kann während des Auswahlverfahrens Referenzen und/oder Beispiele für frühere Arbeiten und Berichte anfordern.

ADH behält sich das Recht vor, den Vertrag zu kündigen, wenn die vorgeschlagenen und vereinbarten Teammitglieder zu Beginn der Studie nicht zur Verfügung stehen und kein angemessener Ersatz bereitgestellt werden kann.

Jedes Teammitglied verpflichtet sich zur Einhaltung der gängigen Verhaltenskodizes zum Schutz von Kindern und Erwachsenen sowie die Verpflichtung zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre.