

Landtag Nordrhein-Westfalen

18. Wahlperiode, Enquetekommission II

„Krisen- und Notfallmanagement“ – durch die Lehren der Vergangenheit die Zukunft sicher gestalten“
(Drucksache 18/4346)

Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung „Krisen- und Notfallmanagement im Kontext von Klimawandel (vulnerable Gruppen)“ am 28. Juni 2024

Friedrich Gabel, Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften,
Eberhardt Karls Universität Tübingen

Die folgende Stellungnahme legt einen Fokus auf die Situation von Menschen mit Behinderungen. Sie basiert weitgehend auf den Ergebnissen der Studie „KIM: Bestandsaufnahme zum Katastrophenmanagement und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen“, welche durch das Internationale Zentrum für Ethik in den Wissenschaften der Universität Tübingen von Oktober 2023 bis Februar 2024 im Auftrag von Aktion Deutschland Hilft e. V. durchgeführt wurde.¹ Die Studie hat auf Basis einer Dokumentenanalyse, Interviews, Workshops und Fokusgruppen untersucht, inwieweit Menschen mit Behinderungen, ihre Unterstützungsbedarfe und Kapazitäten aktuell im Katastrophenmanagement in Deutschland berücksichtigt und mitgedacht werden.

1. Haben Sie einleitend Anregungen, die Sie uns für die Arbeit in der Enquetekommission geben möchten?

Eine pauschale Rede von vulnerablen Gruppen ist kontraproduktiv

Die Rede von Vulnerabilität verweist auf eine besondere Verletzlichkeit von Personen oder Personengruppen. Die Charakterisierung als vulnerabel ist ein wichtiger Faktor für die Planung, Vorsorge und die angemessene Verteilung begrenzter Ressourcen in Notfallsituationen und Krisen. Für eine möglichst effiziente Nutzung des Konzepts der Vulnerabilität sind einige Aspekte von zentraler Bedeutung:

Vulnerabilitäten sind lageabhängig. Personen sind in konkreten (Lebens-)Situationen verletzlich gegenüber konkreten Gefahren. Dass Personen gegenüber einer Infektion mit einem Atemwegsvirus wie COVID-19 verletzlich sind, bedeutet nicht notwendig, dass sie (in gleichem Maße) verletzlich in einer Hochwasserlage sind.

¹ Gabel F., Schobert M. (2024): Langfassung zum Abschlussbericht der Bestandsaufnahme zum Katastrophenmanagement und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Hg. v. Aktion Deutschland Hilft e. V., URL: <https://uni-tuebingen.de/de/255656>.

Vulnerabilität ist nicht Betroffenheit. Dass Personen einer konkreten Gefahr gegenüber als vulnerabel beschrieben werden, bedeutet weder, dass sie einer Gefahr notwendig ausgesetzt sind, noch, dass sie durch diese Gefahr notwendig mehr Schaden nehmen. Eine Person, die verletzlich gegenüber Atemwegserkrankungen ist, kann eine Infektion – in einem guten Falle – ohne Komplikationen überstehen.

Vulnerabilität ist relativ. Alle Menschen sind in einem gewissen Maße vulnerabel. Manche Personen sind jedoch gegenüber bestimmten Gefahren verletzlich als andere; sie sind dann besonders vulnerabel.

Vulnerabilität ist dynamisch. Personen können aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation z. B. in unterschiedlichen Hochwassersituationen, unterschiedlich vulnerabel sein. Ebenso können sich Vulnerabilitäten über die Zeit verändern; etwa, wenn Vorräte zur Neige gehen.

Vulnerabilität bedeutet nicht Hilflosigkeit. Eine besondere Verletzlichkeit bedeutet nicht, dass die betreffenden Personen nicht auch selbst Maßnahmen ergreifen können, um Kontakt mit der Gefahr oder Schäden zu vermeiden. Die Ausweisung einer besonderen Vulnerabilität sollte nicht zu einem unkritischen Paternalismus oder dazu führen, dass Menschen in eine vermeintliche Opferrolle gedrückt werden.

Vulnerabilitäten können innerhalb einer gesellschaftlichen Gruppe unterschiedlich sein. Die Gruppe der Menschen mit Behinderungen umfasst Menschen mit vielfältigen Beeinträchtigungsformen, -ausprägungen und Lebenssituationen. Privilegierte Lebenssituationen können dabei helfen mit Gefahren gut umzugehen, prekäre Lebenssituationen können die Folgen von Krisen weiter verschärfen. Ein intersektionaler Ansatz, der vorhandene Beeinträchtigungen als einen Faktor im Zusammenspiel mit z. B. Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund, sozio-ökonomischer Lage, u. a. betrachtet, ist daher sinnvoll und wichtig.

Vulnerabilitäten werden auch gesellschaftlich erzeugt. Ob und wie eine Person oder eine Gesellschaft mit einer Gefahr umgehen kann, wird davon beeinflusst, wie viel sie bereit ist, in den Schutz und die Vorsorge zu investieren. Sind Personen besonders verletzlich, ist dies auch Resultat (fehlenden) gesellschaftlichen Handelns. Dies bedeutet auch, dass gesellschaftliches Handeln Vulnerabilitäten abbauen kann.

Empfehlung: Die Rede von „vulnerablen Gruppen“ ist stets kritisch zu hinterfragen und bedarf der Untersuchung, wer, warum gegenüber welcher Gefahr (besonders) verletzlich ist. Eine pauschale Rede von „vulnerablen Gruppen“ – unabhängig von konkreten Gefahrenlagen – greift nicht nur zu kurz, sondern erlaubt auch kaum sinnvolle Rückschlüsse über die Gründe einer (besonderen) Verletzlichkeit und mögliche Ansätze zur Milderung dieser. Zudem droht der Terminus „vulnerable Gruppe“ Unterschiede zu überdecken.

Menschen mit Behinderungen sind keine homogene Gruppe

Die Rede von „Menschen mit Behinderungen“ suggeriert eine Homogenität, die in der Realität so nicht existiert und die auch für die Konzeption von Maßnahmen nicht sinnvoll ist.

Empfehlung: Im Notfall- und Krisenmanagement sollte ein Menschenbild zugrunde gelegt werden, welches die Vielfalt der Bevölkerung unter Berücksichtigung verschiedener körperlicher, intellektueller, psychischer und sinnesbezogener Verfassungen abbildet. Diese Vielfalt zeigt sich in unterschiedlichen Kapazitäten und Unterstützungsbedarfen; sie variieren auch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen mitunter stark. Das Ziel, Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in Notfällen und Krisen zu evaluieren, zu verbessern und zu entwickeln, bedarf daher stets der Spezifizierung auf konkrete Unterstützungsbedarfe unter Berücksichtigung des konkreten Bedrohungsszenarios. Dies sollte proaktiv erfolgen, um Unterstützungs- und Ressourcenbedarfe frühzeitig zu antizipieren.

Teilhabe ist (auch in Krisen) kein Sonderwunsch, sondern Grundlage für Menschenrechte

Teilhabe heißt vollumfänglich an Gesellschaft partizipieren zu können. Menschen „ohne Behinderungen“ gehen zumeist selbstverständlich davon aus, dass sie teilhaben können, alle Bereiche der Gesellschaft für sie grundsätzlich zugänglich sein müssen und sie individuelle Freiheiten im Rahmen der demokratischen Grundordnung wahrnehmen können. Mit der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention hat Deutschland 2009 erklärt, dass eine solche umfassende Teilhabe in gleicher Weise auch für Menschen mit Behinderungen gilt und hergestellt werden soll. Es bedarf jedoch aufgrund individueller Vielfalt mitunter anderer Maßnahmen, um diese Teilhabe zu ermöglichen.

Empfehlung: Diskussionen zu inklusivem Notfall- und Krisenmanagement sollten nicht als Frage des „Ob?“, sondern als Frage des „Wie?“ geführt werden. Die deutsche Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention hat die Umsetzung von Artikel 11, und damit Teilhabe in Notsituationen, bereits als Ziel bestimmt. Teilhabe in Notsituationen ist somit kein Sonderwunsch von Menschen mit Behinderungen, sondern Bestandteil aller Menschenrechte.

Die Selbsthilfefähigkeiten von Menschen mit Behinderungen stärken

Aufgrund des Zusammenspiels von individuellen körperlichen, psychischen, intellektuellen oder sinnesbezogenen Verfassungen und den existierenden gesellschaftlichen Strukturen

sehen sich Menschen mit Behinderungen aktuell im Alltag² wie auch in Katastrophen³ vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Nicht alle können sie dabei ohne Unterstützung bewältigen. In einer Hinsicht auf Unterstützung oder Assistenz angewiesen zu sein, heißt zugleich nicht, keine Fähigkeiten oder kein Recht auf Selbstbestimmung zu haben. Eine Person mag nicht selbstständig zu einem Evakuierungspunkt gehen können, möglicherweise kann sie aber fahren. Eine Person mag Evakuierungsinformationen nicht lesen können, aber – so diese anderweitig kommuniziert werden – nach diesen handeln können. Inwieweit sich Menschen mit Behinderungen selbst helfen können, ist abhängig davon, ob und welche Barrieren aus dem Zusammenspiel der individuellen Verfassung, Umweltfaktoren und gesellschaftlichen (Sicherheits-)Strukturen für sie entstehen. Dies kann gesellschaftlich beeinflusst werden.

Des Weiteren ist die Bewältigung von Notfällen, Krisen, Katastrophen- und Zivilschutzlagen nur gemeinschaftlich möglich. Wenngleich Akteur:innen der öffentlichen Gefahrenabwehr aufgrund ihrer Ausstattung, Ausbildung und Erfahrungen eine besondere Verantwortung zukommt, ist zukunftsfähiger Bevölkerungsschutz nur dann erfolgreich möglich, wenn jede Person einen Beitrag leistet und leisten kann – auch Menschen mit Behinderungen.

Empfehlung: Vorrangiges Ziel allen Handelns muss es sein, Menschen (mit Behinderungen) in die Lage zu versetzen sich selbst helfen zu können und ihre Fähigkeiten bestmöglich in die Bewältigung von Notfällen und Krisen einzubinden; dies gilt für sie als Privatpersonen als auch als mögliche Einsatzkräfte. Ansatz ist dabei nicht der Rückzug staatlicher und sozialer Akteur:innen, sondern umgekehrt deren Verantwortung für die Ermöglichung von Selbstschutzmaßnahmen und einer Teilhabe an Bevölkerungsschutzhandeln. Dies umfasst die zugängliche Bereitstellung von Informationen, Ausbildungen, (finanziellen) Mitteln und Unterstützungsinstanzen. Eine gleichberechtigte und umfassende Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in Notlagen ist davon unbenommen.

2. Welche Anforderungen ergeben sich für das Krisen- und Notfallmanagement, um Personen in vulnerablen Situationen während Krisen und Katastrophen adäquat zu schützen?

Vielfalt wahrnehmen, Spannungsfelder transparent machen, Fehlerkultur fördern

Die deutsche Gesellschaft ist vielfältig. Dies ist ein Fakt, den es im Sinne des demokratischen Selbstverständnisses zu erhalten gilt. Die gleichberechtigte Berücksichtigung vielfältiger Menschen und Lebenssituationen ist zugleich nicht immer einfach. Nicht nur bedarf es der Bereitschaft, über die eigene Lebenswirklichkeit hinaus andere Lebenswirklichkeiten zu

² BMAS (Hrsg.) (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen - TEILHABE–BEEINTRÄCHTIGUNG–BEHINDERUNG, URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

³ Gabel/Schobert 2024.

suchen, wahrzunehmen und gleichberechtigt anzuerkennen. Auch bedarf es der Offenheit, Unterschiede (z. B. bezüglich vorhandener Unterstützungsbedarfe) und Herausforderungen im Umgang mit verschiedenen Unterstützungsbedarfen zu benennen.

Empfehlung: Ein „inklusives Katastrophenmanagement“ ist nicht frei von Spannungsfeldern. Neben der Verteilung begrenzter Ressourcen für unterschiedliche Unterstützungsbedarfe ist hier insbesondere das in der COVID-19-Pandemie vielfach thematisierte Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, beziehungsweise Sicherheit und Teilhabe, zu nennen. Dieses wurde insbesondere mit Blick auf die Isolation in Pflegeeinrichtungen⁴ problematisiert. Derartige Spannungsfelder lassen sich nicht einfach auflösen, sondern bedürfen einer stets neuen, lagebezogenen, gesellschaftlichen Aushandlung. Diese sollte frühzeitig und unter Einbindung der Betroffenen stattfinden, um Maßnahmen und Strategien zu entwickeln, die einen gleichberechtigten Schutz in Notfällen und Krisen sicherstellen. Bei all diesen Prozessen sollte eine Kultur gefördert werden, die es ermöglicht, Fehler oder Unzulänglichkeiten anzusprechen und gemeinsam zu wachsen.

Spezifische Unterstützungsbedarfe und Verletzlichkeiten erheben

Menschen (mit Behinderungen) müssen in Notfällen und Krisen dazu in der Lage sein, Informationen zu einer Gefährdung zu erhalten, sie zu verstehen und entsprechend zu handeln. Unterstützungsbedarfe (von Menschen mit Behinderungen) sind beispielsweise:

- *Erhalt:* Menschen (mit Behinderungen) haben keine Endgeräte oder keinen Internetzugang, Informationen werden nicht in Gebärdensprache präsentiert
- *Verständnis:* Informationen stehen nicht in Leichter oder anderen Sprachen zur Verfügung, Informationen geben keine Auskunft über die konkrete Bedeutung für die informierte Bevölkerungsgruppe
- *Handeln:* Fahrstühle sollen im Brandfall nicht zur Evakuierung genutzt werden, fehlende Unterstützung von Kranken- und Pflegekassen bei der individuellen Vorsorge, Notunterkünfte weisen unzureichende Barrierefreiheit auf

Problematisch ist, dass bisher nicht systematisch erhoben wurde, welche Herausforderungen aus verschiedenen Ereignissen (z. B. Hochwasser, Hitzewellen, Wintersturm, Stromausfall) für unterschiedliche Personen erwachsen können, welche Verletzlichkeiten sie diesen gegenüber haben und welche konkreten Unterstützungsbedarfe wahrscheinlich bestehen.

Empfehlung: Durchführung einer wissenschaftlich gestützten Erhebung der Unterstützungsbedarfe und Verletzlichkeiten von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen unter Berücksichtigung unterschiedlicher

⁴ Deutscher Ethikrat (Hrsg.) (2020): Ad-hoc-Empfehlung „Mindestmaß an sozialen Kontakten in der Langzeitpflege während der Covid-19-Pandemie“, URL: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-langzeitpflege.pdf>.

Gefährdungslagen. Im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Verständnisses von Bevölkerungsschutz sollten hierbei sowohl Sicherheitsakteur:innen als auch (soziale) Akteur:innen des Alltags (z. B. Pflegedienste, Anbieter von sozialen Unterstützungsdienstleistungen oder therapeutischen Angeboten) eingebunden werden. Zudem sind insbesondere Selbstvertretungsorganisationen⁵ in diese Erhebung einzubinden, um neben der vielfach bereits repräsentierten Perspektive der Träger von Einrichtungen der Behindertenhilfe, Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen selbst eine direkte Stimme zu geben; sie sind Expert:innen ihrer Lebenssituationen.

3. Welche kurz- oder langfristigen Strategien oder auch politische Maßnahmen sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um die Partizipation von vulnerablen Gruppen am Krisen- und Notfallmanagement zu steigern und sicherzustellen, dass ihre Bedürfnisse und Anliegen angemessen berücksichtigt werden?

Wie bezüglich Frage 1 angemerkt, sind je nach Lage unter Umständen andere Personen und -gruppen besonders vulnerabel. Folglich sollte es, abhängig von den identifizierten Verletzlichkeiten als veränderlich verstanden werden, wer in welchem Rahmen partizipiert.

Bewusstsein (von Menschen mit Behinderungen) für Risiken, Notfälle und Krisen erhöhen

Damit Notfall- und Krisenvorsorge stattfinden, ist ein Bewusstsein für bestehende Risiken nötig. Auch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen lässt sich, wie auch im Rest der Bevölkerung, erst in den vergangenen Jahren ein langsam zunehmendes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Bevölkerungsschutzhandeln feststellen. Um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen, aber auch anderen Teilen der Gesellschaft zu fördern, ist es nötig über bestehende Risiken aufzuklären und gemeinsam mit Vertreter:innen einer diversen Gesellschaft zu überlegen, welche konkreten Implikationen bestimmte Extremereignisse für die individuellen Lebenssituationen haben. Hierfür bedarf es angemessener Formate. Ein vielversprechender Ausgangspunkt können die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen und dem Deutschen

⁵ Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen sind Interessenvertretungen, in denen mehrheitlich Menschen mit Behinderungen (mindestens 51 %) auf allen Ebenen mitarbeiten, engagiert sind und diese leiten. Selbstvertretungsorganisationen unterscheiden sich von Organisationen für Menschen mit Behinderungen (z. B. Träger/Vereine der Behindertenhilfe, der Selbsthilfe, der Wohlfahrt), dahingehend, dass sie nicht nur für Menschen mit Behinderungen tätig sind, sondern auch maßgeblich von Menschen mit Behinderungen als Expert:innen in eigener Sache im Sinne des Peer-Konzepts geführt werden und auf Basis der UN-Behindertenrechtskonvention sowie dem Leitspruch „Nichts über uns, ohne uns!“ agieren. (in Anlehnung an Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): CRPD – Allgemeine Bemerkung Nr. 7, II.A.10, URL: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-und-behinderung/detail/crpd-2018-allgemeine-bemerkung-nr-7-zu-artikel-4-und-33-partizipation-von-menschen-mit-behinderungen-einschliesslich-kindern-mit-behinderungen-ueber-die-sie-repraesentierenden-organisationen-bei-der-umsetzung-und-ueberwachung-des-uebereinkommens>)

Feuerwehrverband entwickelten Ausbildungen „Erste Hilfe mit Selbstschutzzinhalten“ sein. Sie kombinieren Aufklärung über Gefahren mit konkreten Ansätzen zum Umgang und der Bewältigung dieser und beugen in diesem Sinne einer Überforderung und Verängstigung vor.

Empfehlung: Prüfung und Weiterentwicklung der Ausbildung „Erste Hilfe mit Selbstschutzzinhalten“ auf die inhaltlich und didaktisch angemessene Berücksichtigung von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen sowie hinsichtlich der Zugänglichkeit von Veranstaltungen. Beförderung einer breiten Verfügbarkeit dieser. Des Weiteren sollte Artikel 11 der UN-Behindertenkonvention in der Arbeit der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) stärker Berücksichtigung finden und verankert werden.

Maßnahmen zum Barriereabbau proaktiv bereitstellen

Die Einbindung von Menschen mit Behinderungen erfordert eine verlässliche Bereitstellung von Maßnahmen zum Abbau von Barrieren (z. B. barrierearme Zugänglichkeit, Gebärdensprachdolmetschung und Leichte Sprache).

Empfehlung: In Partizipationsformaten sollten Maßnahmen zum Abbau von Barrieren für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen bereitgestellt werden. Aufgrund dessen, dass das Offenlegen von Beeinträchtigungen vielfache Stigmatisierungs- und Diskriminierungspotentiale bietet und die Einbindung von Menschen mit Behinderungen in Themen des Notfall- und Krisenmanagements bisher als gering eingeschätzt wird, sollte diese Bereitstellung proaktiv und damit auf Angebots- statt Nachfragebasis erfolgen. Dies kann nicht nur dazu beitragen, gezielt Menschen für das Thema zu begeistern. Auch wird nur dadurch die Grundlage für einen Dialog auf Augenhöhe gelegt. So profitieren beispielsweise auch jene von einer Gebärdendolmetschung, die dann dazu in der Lage sind, gebärdende Personen zu verstehen und ihre Argumente zu hören. Ebenso wichtig ist die Bereitstellung (mindestens) aller Materialien und Informationen, die auf die Information der Bevölkerung zielen, als barrierefreie PDFs, in Leichter Sprache und in Gebärdendolmetschung. Hier sollte an einige der Errungenschaften aus der Bewältigung der COVID-19-Pandemie angeknüpft werden.

Alltagsbarrieren abbauen

Besondere Vulnerabilitäten und Herausforderungen in Notfällen und Krisen haben vielfach eine Grundlage im Alltag. Der dritte Teilhabebericht⁶ legt offen, dass Menschen mit Behinderungen etwa mit Blick auf den ÖPNV oder hinsichtlich der Zugänglichkeit von Gesundheitsinfrastruktur noch immer vielfältigen Barrieren gegenüberstehen. Derartige

⁶ BMAS 2021

Barrieren beeinflussen nicht nur die individuellen Bewältigungskapazitäten in Notfällen und Krisen negativ. Sie haben auch Einfluss auf die individuellen Kapazitäten selbst bei der Ausgestaltung des Notfall- und Krisenmanagements mitwirken zu können.

Empfehlung: Um die Partizipation von vulnerablen Gruppen am Krisen- und Notfallmanagement zu steigern und sicherzustellen, sollten im Sinne der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auch Alltagsbarrieren in den Blick genommen werden. Alltagsakteur:innen und -strukturen sollten zudem als Teil des Notfall- und Krisenmanagements verstanden werden und Artikel 11 der UN-Behindertenrechtskonvention in der Arbeit sozialer Akteur:innen stärker Berücksichtigung finden.

Anlaufstellen für individuelle Unterstützungsbedarfe schaffen

Menschen (mit Behinderungen) haben unterschiedliche Möglichkeiten, Maßnahmen zum Selbstschutz, zur Selbsthilfe und zur Eigenvorsorge zu ergreifen.

Empfehlung: Um Selbstschutz, Selbsthilfe und Eigenvorsorge zu ermöglichen, sollten konkrete Anlaufstellen für Menschen mit besonderen Unterstützungsbedarfen bei den Katastrophenschutzbehörden geschaffen werden. Diese sollten neben Informationen auch Unterstützungsstrukturen bereitstellen (z. B. zur individuellen Notfall- und Krisenvorsorge für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen, Unterstützungsmöglichkeiten bei finanziellen Problemen hinsichtlich der Vorsorge oder der Erstellung von individuellen Krisenplänen).

4. Welche kurz- oder langfristigen Strategien sollten ergriffen werden, um vulnerable Gruppen besser vor den Auswirkungen des Klimawandels, wie beispielsweise Hitzewellen oder Starkregenereignisse, zu schützen?

Diesbezüglich sei zunächst auf die Antworten zu Frage 2 und 3 verwiesen. Insbesondere die gemeinsame Bestimmung von konkreten Implikationen spezifischer Gefahrenlagen für Menschen mit verschiedenen körperlichen, intellektuellen, psychischen und sinnesbezogenen Verfassungen sowie die damit einhergehende Identifikation von konkreten Unterstützungsbedarfen ist hierfür zentral.

Menschen mit Behinderungen in die Forschung und Entwicklung von Maßnahmen einbinden

Im Bereich der Inklusion gilt das Motto „Nichts über uns, ohne uns.“ Dies zeigt sich auch im Grundgedanken der Inklusionsbeauftragten, die überall dort einzubinden sind, wo die Belange von Menschen mit Behinderungen tangiert werden. Dies gilt auch für Notfall- und Krisenvorsorge sowie Klimaschutz und -anpassung.

Empfehlung: Menschen mit Behinderungen, ihre Selbstvertretungsorganisationen und Interessenvertretungen sowie Träger:innen von Einrichtungen der Behindertenhilfe, sollten von Beginn an in die Entwicklung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen eingebunden werden. Dies fördert nicht nur die Nutzbarkeit und erhöht die Möglichkeit, dass auch Menschen mit Behinderungen von diesen Maßnahmen profitieren können. Auch können dadurch frühzeitig negative Nebenfolgen oder neue Risiken für Menschen mit Behinderungen erkannt und adressiert werden. Dies erfordert die Bereitstellung (auch) finanzieller Mittel, um eine Beteiligung zu ermöglichen und Barrieren abzubauen.

Sicherheits- und Vorsorgeinformationen barrierearm zur Verfügung stellen

Noch immer sind Publikationen und Informationen aus dem Bereich der Notfall- und Krisenvorsorge zumeist nicht barrierefrei verfügbar und/oder enthalten kaum bis keine Bezüge zu den Lebenssituationen von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen.

Empfehlung: Um die Selbsthilfe- und Eigenvorsorgekapazitäten von Menschen mit Behinderungen, aber auch anderen Personen mit ähnlichen Lebenssituationen zu steigern, sollten vorhandene Empfehlungen für Notfall- und Krisenvorsorge gemeinsam mit (insbesondere) Selbstvertretungsorganisationen evaluiert, angepasst oder, falls nötig, neu erarbeitet sowie barrierearm bereitgestellt werden.

Gruppenbezogene Unterschiede aufzeigen, Übertragbarkeiten prüfen

Aktuell wird in Publikationen und bei Unterstützungsmaßnahmen vielfach deutlich zwischen Menschen mit Behinderungen und anderen Gruppen, wie Menschen mit Pflegebedarf, Kindern oder älteren und alten Menschen unterschieden. Dies hat seine Berechtigung, wenn damit unterschiedliche Unterstützungsbedarfe adressiert werden. Gleichzeitig sollte immer geprüft werden, inwieweit Maßnahmen und Empfehlungen über eine Gruppe hinaus hilfreich und sinnvoll sein können.

Empfehlung: Überprüfung vorhandener Ansätze zur Unterstützung von Gruppen, wie Menschen mit Pflegebedarf, Kindern oder älteren und alten Menschen auf ihre Übertragbarkeit auf Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen.

Inklusive und redundante Warnungen weiter fördern und Schwachstellen beseitigen

Mit der regelmäßigen Durchführung von Warntagen, der Ergänzung des Telekommunikationsgesetzes um den Anspruch der Barrierefreiheit⁷, der Einführung des

⁷ § 2, Satz 2, Punkt 3d und § 51 TKG

Cell-Broadcasting und der NORA-Notruf-App wurden in den letzten Jahren wichtige Schritte für eine bessere Warnung und Hilfeleistung für Menschen mit Behinderungen gegangen.

Empfehlung: Die in den vergangenen Jahren entwickelten Technologien sollten auf vorhandene Barrieren und Weiterentwicklungspotentiale geprüft werden. Gleiches gilt für den (Wieder-)Aufbau anderer Warninfrastrukturen, wie Sirenen. Wie zudem der Fall der aktuell aufgrund von Missbrauch nicht downloadbaren NORA-Notruf-App deutlich macht⁸, sind auch Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen hinsichtlich des Vorhandenseins von Redundanzen zu prüfen. Nur so können gleichberechtigter Schutz und Hilfeleistung auch im Falle eines Ausfalls einzelner Systeme zuverlässig sichergestellt werden.

Diskussion über die Chancen und Risiken von Datenbanken über Unterstützungsbedarfe

Neben dem konkreten allgemeinen Wissen über Unterstützungsbedarfe⁹ von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen, fehlt es in konkreten Lagen oftmals an Wissen darüber, wo Menschen mit besonderen Unterstützungsbedarfen leben, was genau sie benötigen und inwieweit es Informationen gibt, die für die Einsatzkräfte von Bedeutung sein können (z. B. Vorhandensein von Beatmungsmaschinen mit Sauerstoffversorgung). Wenngleich Datenbanken mit derartigen Informationen einen gewissen Mehrwert für Einsatzkräfte und Unterstützung in Notfällen und Krisen versprechen, sind sie weder einfach umsetzbar noch unbedenklich. Letzteres gilt insbesondere vor dem Hintergrund und der gezielten Vernichtung von Menschen mit Behinderungen im Dritten Reich und eines Wiedererstarkens rechtsextremer Kräfte in Deutschland.

Empfehlung: Es bedarf einer transparenten Diskussion über das Spannungsfeld zwischen einem Schutz durch die Verfügbarkeit von Daten einerseits und einer möglichen Gefährdung durch den Missbrauch dieser Daten andererseits. Unter Berücksichtigung aktuell existierender Ansätze ist hier neben Chancen und Anforderungen auch die Trägerschaft einer derartigen Datenbank zu diskutieren.

Ansätze aus NRW und den Ländern und dem Ausland sammeln und verfügbar machen

Die der Stellungnahme zugrundeliegende Studie zeigt deutlich, dass es bereits vielfältiges Wissen und konkrete Ansätze gibt, auf die aufgebaut werden kann.

Empfehlung: Im Sinne einer Verbesserung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor den Auswirkungen des Klimawandels sollten die in NRW, den anderen Bundesländern und dem Ausland vorhandenen Ansätze gesichtet, evaluiert,

⁸ Siehe <https://www.nora-notruf.de/de-as>.

⁹ Die UN-Behindertenrechtskonvention betont in Artikel 31 explizit die Wichtigkeit von Datensammlung und Statistik, um existierende Missstände zu identifizieren und Fortschritte überprüfbar zu machen.

zentral gesammelt und verfügbar gemacht werden. Das Fehlen von Ansätzen sollte durch die Förderung von Forschungsvorhaben adressiert werden. Etablierte Ansätze sind mit Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen zu beüben.

5. Welche spezifischen Herausforderungen stellen sich für vulnerable Gruppen in Bezug auf den Zugang zu Ressourcen und Informationen während Krisen und Katastrophen und wie kann diesen Ihrer Erfahrung nach begegnet werden?

Diesbezüglich seien zunächst die Antworten zu den Fragen 1, 2 und 4 genannt. Insbesondere zu erwähnen ist hierbei, dass Menschen in Notfällen und Krisen auch deshalb besonders verletzlich werden, weil sie von im Alltag existierenden Unterstützungsstrukturen nicht in gleicher Weise profitieren können. Der Verweis auf etablierte Strukturen kann in diesem Fall zu kurz greifen oder Exklusionen weiter verschärfen (z. B. keine Notfallhotlines für nicht oder schlecht hörende Menschen, Voraussetzung des Besitzes eines Smartphones).

Teilhabe als Aspekt der Notunterbringung mitdenken

Die notfall- oder krisenbedingte Evakuierung oder mittel- bis langfristige Unterbringung an einem anderen, sichereren Ort stellt für alle Menschen eine besondere Herausforderung dar. Menschen mit (Mehrfach-)Behinderungen, die ihr häusliches Umfeld oft mit viel Engagement auf ihre Lebenssituation angepasst haben, stehen hier aber vor besonderen Herausforderungen (z. B. hinsichtlich des Verlusts und/oder Ersatzes von Hilfsmitteln).

Empfehlung: Bei der Planung und Ausgestaltung von Notunterkünften sollte Barrierefreiheit mit Blick auf verschiedene Beeinträchtigungsformen, mindestens bei geplanten Notunterkünften verpflichtend sein und regelmäßig durch Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen geprüft werden. Bei der Ausgestaltung ist der Ersatz von Hilfsmitteln zur Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe mitzudenken. Teilhabe ist AUCH in Notunterkünften kein Sonderwunsch.

Zugang für Menschen mit Behinderungen verbessern, die in Einrichtungen leben

Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, haben vielfach nur beschränkten Zugang zu Ressourcen, Informationen und Entscheidungsprozessen. Dies gilt auch mit Blick auf Notfall- und Krisenmanagement.

Empfehlung: Im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sollten Träger von Einrichtungen der Behindertenhilfe dazu angehalten und befähigt werden, ihre Klient:innen aktiv in die Ausgestaltung und Beübung von Notfall- und Krisenmanagementplänen einzubinden. Zudem sollten Risiken, Notfall- und Kriseninformationen und -ressourcen in angemessener Weise zugänglich sein.

6. Inwieweit verschärft der Klimawandel bestehende sozioökonomische Ungleichheiten und welche Bevölkerungsgruppen werden damit zukünftig (mehrfach) marginalisiert?

Diesbezüglich sei zunächst auf die Antworten zu Frage 2 und 3 verwiesen. Besonders sei der Abbau von Alltagsbarrieren genannt.

Barrierereduktion als Aspekt von Klimaanpassung verankern

Die Bereitschaft für Investitionen in den Klimaschutz nehmen (wenngleich langsam) in den letzten Jahren zu. Klimaschutz und Klimaanpassung binden zugleich viele Ressourcen und haben das Potential andere gesellschaftliche Themen zu überdecken; so auch die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (z. B. Schaffung barrierefreien Wohnraums).

Empfehlung: Damit das Thema Inklusion im Zuge wichtiger Investitionen in den Klimaschutz und Klimaanpassungen nicht verdeckt wird, sollte Inklusivität als Kriterium für die Ausgestaltung von derartigen Maßnahmen verankert werden. Dies erlaubt es, Konkurrenzen und teuren späteren Investitionen in Anpassungsmaßnahmen vorzubeugen. Dies gilt beispielsweise für die Schaffung barrierefreien Wohnraums oder mögliche Implikationen, die Klimaschutzmaßnahmen für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen haben können.

7. Wie können lokale und regionale Initiativen in Deutschland dazu beitragen, die Beteiligung und Mitbestimmung von vulnerablen Gruppen an Klimaschutzmaßnahmen und Anpassungsstrategien zu fördern?

Impulse aus individuellem Engagement strukturell fördern

Die zugrundeliegende KIM-Studie zeigt deutlich, dass es allgemein in Deutschland und spezifisch in NRW bereits jetzt Ansätze zur Förderung eines inklusive(re)n Katastrophenmanagements gibt. Diese beruhen vielfach auf dem Engagement einzelner Personen oder lokaler und regionaler Initiativen.

Empfehlung: Ansätze zur Unterstützung von besonders vulnerablen Personen werden oft in kleinen Teams mit beschränkten Mitteln entwickelt. Dies macht es schwer in etablierte Strukturen vorzudringen und Ergebnisse in der Breite sichtbar und verfügbar zu machen. Um lokales/regionales Engagement zu fördern, aber auch Mittel für die Neuentwicklung zu sparen, sollten Förderformate geschaffen werden, um Initiativen auf lokaler/regionaler Ebene bei der Verstetigung, Verfügbar- und Sichtbarmachung ihrer Ergebnisse zu unterstützen.

Gleiche Lebensbedingungen sicherstellen

Welche Inklusionsmaßnahmen (in Notfällen und Krisen) lokal vorhanden sind, hängt aktuell vielfach von den jeweilig wirkenden Personen ab. Dies führt dazu, dass es zwischen Regionen, gerade zwischen Stadt und Land, mitunter große Unterschiede gibt und gleichwertige Lebensverhältnisse nicht sichergestellt werden können.

Empfehlung: Individuelles Engagement kann strukturelle Maßnahmen nicht ersetzen. Um gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen (auch in Notfällen und Krisen) sicherzustellen, sind verbindliche Richtlinien zu setzen und gleichwertige inklusive Angebote im ganzen Land bereitzustellen.

8. Wie können bzw. sollten Städte und Gemeinden in Deutschland ihre Infrastruktur und Dienstleistungen anpassen, um vulnerable Gruppen besser vor den Auswirkungen des Klimawandels zu schützen, wie beispielsweise durch Hitzeaktionspläne und verbesserte Notfallvorsorge? Welche Rolle kann dabei Digitalisierung übernehmen (Stichwort Smart City)?

Diesbezüglich sei zunächst auf die Antworten zu Frage 3, 4 und 6 verwiesen. Besonders sei die Einbindung von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen bei der Entwicklung und Ausgestaltung von Hitzeaktionsplänen genannt. Aufgrund ihrer Rolle als untere Katastrophenschutzbehörden kommt hier den Städten und Gemeinden eine besondere Rolle zu, bei deren Erfüllung diese von Landesebene angemessen unterstützt werden müssen.

Digitalisierung ist ein Mittel, kein Selbstzweck

Digitalisierung hat große Potentiale, auch mit Blick auf den Abbau von Barrieren für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen. Sie birgt aber ebenso Risiken sowohl für die Sicherheit in Notfällen und Krisen (bspw. Folgen durch Blackouts oder Cyberangriffe) als auch für den Abbau von Barrieren; der digitale Raum ist nicht notwendig barrierefrei, sondern kann selbst neue Barrieren mitbringen.

Empfehlung: Sollen Potentiale der Digitalisierung genutzt werden, sind diese kritisch auf ihre negativen Potentiale zu prüfen und Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen von Beginn an in die Entwicklung und Beurteilung von Risiken einzubinden.

9. Bitte nennen Sie die aus Ihrer Sicht fünf wichtigsten Punkte, die das Katastrophen- und Krisenmanagement in NRW in Bezug zu vulnerablen Gruppen verbessern würden. Bitte nehmen Sie dabei eine Priorisierung vor.

Für eine ausführliche Darstellung sei auf die Antworten zu den vorherigen Fragen verwiesen:

1. **Abbau von (Alltags-)Barrieren** gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention zur Erhöhung von Selbsthilfekapazitäten
2. **Förderung von ständigen und barrierearmen Austauschformaten** zwischen den BOS und Menschen mit Behinderungen, ihren Selbstvertretungen, den Wohlfahrtsträgern sowie den Inklusionsbeauftragten auf Landesebene und kommunaler Ebene
3. Standardmäßige Bereitstellung aller **Informationen** zur Notfall-/Krisenbildung der Bevölkerung (Risikokommunikation) sowie der Krisenkommunikation **in barrierefreien Formaten** (barrierefreie PDFs, Deutsche Gebärdensprache, Leichte Sprache)
4. Durchführung einer wissenschaftlich gestützten **Erhebung von konkreten Unterstützungsbedarfen** von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen in verschiedenen Bedrohungslagen
5. **Sammlung, Evaluation und öffentliche Verfügbarmachung existierender Maßnahmen** zur Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen an zentraler Stelle