



Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge in Deutschland

Stürme, Erdbeben, Überschwemmungen und andere Naturereignisse wie Hitzewellen oder Starkregen führen weltweit zu einer Vielzahl an sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Schäden. Aus diesem Grund sind in den vergangenen Jahrzehnten internationale Vereinbarungen entstanden, die Naturgefahren, deren Auswirkungen und das Katastrophenrisikomanagement auf die politische Agenda setzen. So wurde das Rahmenabkommen *Hyogo Framework for Action (HFA)* im Jahr 2005 von 168 Staaten unterzeichnet. Im HFA wurde das Ziel formuliert, bis 2015 das Risiko für das Vorkommen, Ausmaß und die Folgen von Katastrophen zu minimieren. Der Fokus liegt dabei nicht nur auf einer Reduzierung von Todesopfern durch Naturgefahren, sondern auch auf einer Verringerung von ökonomischen und ökologischen Schäden durch solche Ereignisse. Damit sich die Organisationen und Akteur_innen der Katastrophenvorsorge untereinander über den jeweiligen Stand der Umsetzung des HFA austauschen konnten, wurde eine Globale Plattform eingerichtet. Parallel dazu entstanden auch auf nationaler Ebene Plattformen für den Austausch innerhalb eines Landes.¹

Das DKKV wurde 2005 von der Bundesregierung als Nationale Plattform für Katastrophenvorsorge in Deutschland benannt und war demnach maßgeblich bei der Umsetzung des HFA beteiligt. Bis 2015 vernetzte das DKKV Mitglieder, handelnde Institutionen und Einzelpersonen und organisierte Veranstaltungen rund um das Thema Katastrophenvorsorge. Weiterhin führte das DKKV Begleitstudien durch und betrieb Politikberatung und Öffentlichkeitsarbeit.²

Nach Ablauf des HFA wurde im März 2015 das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (engl. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (SFDRR)*) von den Vereinten Nationen verabschiedet. Auf seiner Basis wird das Ziel fortgeschrieben, die weltweite Zahl der Todesopfer und wirtschaftliche Schäden durch Katastrophen zu verringern. Im Gegensatz zum HFA werden dabei auch quantitative Ziele festgelegt. Gleichzeitig rücken durch das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge neue Aufgaben, wie Risikovorsorge, Prävention und Steuerung, in den Vordergrund. Ziel ist, die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegenüber Katastrophen zu erhöhen. Deutschland hat sich eben-

¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2018: Internationale Zusammenarbeit. Konferenzen, Vereinbarungen und Institutionen zum Schutz von Katastrophen. https://www.bmz.de/de/themen/naturkatastrophen/internationale_vereinbarungen/index.html

² Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge o.A.: Factsheet. Overview of German activities towards the implementation of the Hyogo Framework for Action. http://www.dkkv.org/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen/WCDRR_2015/dkkv_factsheet_1503_RZ_01.pdf

falls verpflichtet, das Sendai-Rahmenwerk umzusetzen.³

Mit der Implementierung des Sendai-Rahmenwerks soll eine stärkere Verankerung mit staatlichen Institutionen ermöglicht werden. Die Bundesregierung hat dazu eine Nationale Kontaktstelle beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eingerichtet. Die Nationale Kontaktstelle wird die nationale Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks in Deutschland unterstützen. Die Aufgaben der Nationalen Kontaktstelle beinhalten die Beratung der interministeriellen Arbeitsgruppe⁴, die Erarbeitung einer Umsetzungsstrategie mit Bund und Ländern sowie die Berichterstattung zum Sendai-Rahmenwerk. Zu weiteren Aufgaben gehören die Vernetzung der Akteur_innen und die Weiterentwicklung der Nationalen Plattform.⁵

Um Aufgaben und Arbeitsweisen der Nationalen Plattform in Deutschland auszuarbeiten, organisierten BBK und DKKV mit aktiver Unterstützung der Nationalen Kontaktstelle im Februar einen gemeinsamen Workshop „Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge in Deutschland“. Zusammen mit den Mitgliedern des DKKV wurden in Gruppendiskussionen Vorschläge entwickelt. Die Ergebnisse dieses Arbeitstreffens bilden die Basis für die vorliegende Stellungnahme.



Gruppendiskussionen auf dem BBK-/DKKV-Workshop zum Sendai-Rahmenwerk am 05. Februar 2018 in Bonn (Quelle: DKKV)

³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2018: Internationale Zusammenarbeit. Konferenzen, Vereinbarungen und Institutionen zum Schutz von Katastrophen. https://www.bmz.de/de/themen/naturkatastrophen/internationale_vereinbarungen/index.html

⁴ Die interministerielle Arbeitsgruppe besteht aus bundesweit beteiligten Ressorts/Akteuren: Bundesministerium des Inneren, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Auswärtiges Amt, Deutsches Rotes Kreuz, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit.

⁵ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) 2018: Nationale Kontaktstelle für das Sendai-Rahmenwerk der UN. https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/NationaleKontaktstelleSendai/NationaleKontaktstelleSendai_einstieg.html

Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge

Drei Fragen - Drei Antworten

Was ist neu beim Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge?

Nach Evaluation des HFA wurde deutlich, dass nicht alle Ziele erfolgreich umgesetzt werden konnten. Fortschritte wurden in der generellen Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema Katastrophenvorsorge verzeichnet. Zudem sanken die Todeszahlen infolge von Naturgefahren. Die Zahl der wirtschaftlichen Schäden durch Naturgefahren stieg hingegen an. Um die Resilienz der betroffenen Personen, Kommunen und Länder zu stärken und Schäden zukünftig zu minimieren, setzt das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge sieben Ziele und vier Handlungsfelder für 2030. Die Handlungsfelder konzentrieren sich auf:

- Ein besseres Verständnis von Naturkatastrophen.
- Die Stärkung von lokalen, nationalen und internationalen Steuerungsmechanismen zur Handhabung von Katastrophenrisiken.
- Eine Stärkung von Resilienz durch Investitionen in Katastrophenrisikoreduzierung.
- Eine Verbesserung von Vorbereitungsmaßnahmen auf den Katastrophenfall zur effektiven Reaktion und Prävention.

Demnach wird im Sendai-Rahmenwerk ein stärkerer Fokus auf Resilienz, das Katastrophenrisikomanagement, den resilienten Wiederaufbau und die stärkere Mobilisierung von Finanzen gelegt. Nicht nur die Frühwarnsysteme spielen eine wichtige Rolle, sondern auch geeignete Bauvorschriften in der Raumplanung. Neu ist auch, dass das Sendai-Rahmenwerk Verbindungen zwischen Katastrophenrisiken und anderen Themen berücksichtigt. So werden die Relevanz funktionierender Gesundheitssysteme, die Anerkennung des Klimawandels als Risikoverstärker und die Integration von vulnerablen Gruppen durch das Sendai-Rahmenwerk hervorgehoben.¹ Gerade im letzten genannten Punkt, der Integration von vulnerablen Gruppen in die Katastrophenvorsorge, liegt eine große Herausforderung. Denn Armut, ungleiche Geschlechterrollen, geringe Mobilität, Krankheit und fehlende Bildung haben unter anderem einen großen Einfluss auf die Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen.

Wie könnte die Nationale Plattform in Deutschland aussehen?

Aufgaben der Nationalen Plattform:

Zur Begleitung des Sendai-Rahmenwerks soll eine neue Nationale Plattform aufgebaut werden.

Die Nationale Plattform sollte auch in Zukunft zum Austausch unter den Akteur_innen anregen, Expert_innen untereinander vernetzen und als Schnittstelle zwischen nationalen und internationalen Akteur_innen dienen. Veranstaltungen, Plenumssitzungen, Strategieklausuren oder Foren bilden hierfür geeignete Instrumente zur Steuerung. Zusätzlich können diese gute Möglichkeiten liefern, um interessierte Bürger_innen für das Thema Katastrophenvorsorge zu sensibilisieren. Die Veranstaltungen könnten beispielsweise über verschiedene Informationsdienste, wie Webseite oder Twitter, geteilt werden. Somit könnte die Nationale Plattform als Aushängeschild für Aktivitäten im Bereich der Katastrophenvorsorge dienen.

Einen weiteren Aufgabenschwerpunkt könnten das Monitoring und die Sammlung von Daten bilden. Mit Hilfe der Webseite könnte die Nationale Plattform auf Lücken und/oder Best-Practice-Beispiele sowie (inter-)nationale Förderprogramme aufmerksam machen. Diese Informationen könnten dann von Forschung und Wissenschaft genutzt werden, um neue Leitlinien und Instrumente zu entwickeln. Weiterhin könnten Forschungslücken identifiziert werden.

¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2015: Katastrophenrisikomanagement. Ansatz und Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

https://www.giz.de/de/downloads/giz2015-de-Material_Katastrophenrisikomanagement.pdf

Struktur der Nationalen Plattform:

Je nach Struktur der Nationalen Plattform (themenbezogen, strategiebezogen, sektorbezogen) könnten unterschiedliche Akteur_innen in der Nationalen Plattform interagieren. Eine themenbezogene Struktur der Nationalen Plattform könnte viele Vorteile bieten. Beispielsweise könnten sich bei dieser Ausrichtung die Mitglieder mit eigenen Themen und Projekten einbringen. Dies würde eine breite Themenaufstellung und Dynamik der Nationalen Plattform ermöglichen. Die Mitgliedschaft in einer Nationalen Plattform könnte dabei entweder individuell oder als Vertretungs-Mitgliedschaft für eine Institution organisiert werden.

Welche Akteur_innen in der Nationalen Plattform vertreten sein sollten, ist bei der Vielzahl der Akteur_innen derzeit nicht schnell zu beantworten. Diese Frage hängt unmittelbar mit der gewählten Struktur zusammen und sollte nach deren Festlegung weiter diskutiert werden. Um handlungsfähig zu bleiben wäre es jedoch wichtig, dass die Anzahl der Mitglieder in der Nationalen Plattform nicht zu hoch ist. Gleichzeitig dürfte die Anzahl der Mitglieder nicht zu klein sein, um die Sichtbarkeit und Relevanz nicht zu verlieren. Hier bestünde die Möglichkeit, vorhandenes Know-How und Best-Practice-Beispiele von bereits bestehenden Plattformen in Deutschland (z.B. *UP KRITIS*, *Behördennetzwerk Klimawandel und Klimaanpassung*, *GLZ Wirtschaftsnetzwerk*, *Arbeitskreis Naturgefahren*, *Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (KomPass)*, *Katastrophennetz (KatNet)*) für den Aufbau und die Organisation der Nationalen Plattform zu nutzen. Andere Nationale Plattformen könnten ebenfalls zum Erfahrungsaustausch (auch im Hinblick auf die Finanzierung) genutzt werden. Ein jährliches Treffen für alle beteiligten Akteur_innen in der nationalen Plattform könnte die Fachtagung Katastrophenvorsorge darstellen, die bereits jährlich durch das DRK organisiert und von DKKV, KatNet und BBK unterstützt wird.

Welche Rolle sollten Wissenschaft und Forschung in einer Nationalen Plattform haben?

Die Relevanz der Wissenschaft und Forschung innerhalb der Nationalen Plattform wird als sehr hoch erachtet. Denn die kontinuierliche Arbeit an Fragen, Programmen und Wissenslücken könnte dabei helfen, neue Impulse zu setzen und das Verständnis für Katastrophenvorsorge weiter zu verbessern. Bislang sind Erkenntnisse zu den Komponenten von Risiko, kaskadierenden Effekten und Frühwarnsystemen gering. Auch fehlt es derzeit an Schadensdatenbanken, Indikatoren und Modellen, die es ermöglichen, Gefahren- und Risikoprofile sowie Erfolge in der Katastrophenvorsorge international zu vergleichen. Neben der Gewinnung von neuen Daten gilt es gleichzeitig, bereits bestehende Strukturen, deren methodische Umsetzung und Ergebnisse fortlaufend zu evaluieren und Alternativen zu entwickeln. Die Nationale Plattform könnte diese Forschungsbedarfe und weitere Impulse nach außen kommunizieren, Forschungsprogramme initiieren und zum Wissensaustausch unter den Akteur_innen einladen.

Für ein besseres Verständnis von Naturkatastrophen wäre es ebenfalls wichtig, das Thema Katastrophenvorsorge und Prävention in die Bildungsprogramme - vom Kindergarten bis zur Universität - zu integrieren. Die Entwicklung von Studienprogrammen zur Katastrophenvorsorge in Deutschland wäre ebenfalls eine Möglichkeit, das Wissen über und die Umsetzung von Katastrophenvorsorge zu stärken. Hierfür wäre das Bundesministerium für Forschung und Entwicklung (BMBF) ein wichtiger Partner in der Nationalen Plattform. Das DKKV hingegen könnte dabei unterstützen, Wissenstransfer in die Praxis zu leisten, indem der Verein gewonnenes Wissen für verschiedene Zielgruppen verständlich aufbereitet und öffentlich zugänglich macht.

Empfehlungen für die Nationale Plattform

Die Nationale Kontaktstelle wurde mandatiert, die Umsetzung des Sendai Rahmenwerks in Deutschland zu unterstützen:

1. in Abstimmung mit Bund und Ländern,
2. durch die Nutzung bestehender Strukturen und Prozesse und
3. um den Kohärenzgedanken zu stärken.

Basierend auf diesem Ansatz hat die Nationale Kontaktstelle Empfehlungen für eine Nationale Plattform entwickelt. Diese werden durch das DKKV bekräftigt und im Folgenden weiter spezifiziert.

Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Auch wenn die Nationale Kontaktstelle auf Bundesebene angesiedelt ist, ist nicht zu verkennen, dass die Bundesländer sowie die Landkreise, Städte und Gemeinden zentrale Akteur_innen in der Katastrophenvorsorge sind. Bei der Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks ist die Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland unbedingt zu beachten. Dafür sollten Austauschstrukturen geschaffen werden. Neben Austauschstrukturen ist es dem DKKV ein zentrales Anliegen, dass Kompetenzen im Bereich der Katastrophenvorsorge gestärkt werden. Vielfach befassen sich zuständige Mitarbeiter_innen nicht hinreichend mit den Herausforderungen der Katastrophenvorsorge oder –bewältigung. Dies erschwert die Entwicklung von Handlungsfeldern, Zielvorgaben und Vorsorgestrategien für die kommenden Jahre.

Kohärenzen zwischen Rahmenvereinbarungen schaffen

Durch die Vielzahl an unterschiedlichen Rahmenvereinbarungen (z.B. *Paris Agreement*, *Sustainable Development Goals*) ist das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge vielerorts unbekannt. Durch die Schaffung von Zusammenhängen zwischen den Bereichen Katastrophenvorsorge, Anpassung an den Klimawandel und nachhaltige Entwicklung bestünde die Möglichkeit, die Akzeptanz für das Sendai-Rahmenwerk und für die Katastrophenvorsorge allgemein zu stärken. Auch im Hinblick auf die Stärkung von lokalen, nationalen und internationalen Steuerungsmechanismen zur Handhabung von Katastrophenrisiken ist es wichtig, Synergien zu schaffen sowie Lücken und/oder Überschneidungen zu identifizieren. So kann zu einer zielgerechten Umsetzung und vereinfachten Berichterstattung gegenüber den Vereinten Nationen beigetragen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, könnten beispielsweise Indikatoren für die Klimaanpassung, Verluste und Schäden zwischen den verschiedenen Rahmenvereinbarungen abgestimmt werden. Hierfür müssten im ersten Schritt die Rahmenvereinbarungen zeitlich und organisatorisch aufeinander abgestimmt werden.

Sichtung bereits bestehender Strukturen und Prozesse

Weltweit gibt es aktuell circa 80 Nationale Plattformen. Diese sind vor allem im Zeitraum 2009 bis 2011 entstanden. Im Ländervergleich verfolgen die Nationalen Plattformen unterschiedliche Ziele, beschäftigen sich mit unterschiedlichen Aufgaben und setzen sich jeweils aus einer Vielzahl an Akteur_innen zusammen.¹ Ein Vergleich bereits bestehender Strukturen und Prozesse könnte dabei helfen, von den Erfahrungen anderer Nationaler Plattformen zu profitieren und die Bedarfe der Akteur_innen besser einzuschätzen zu können.

¹ United Nations Office for Disaster Reduction 2014: Overview of National Platforms in Europe. <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/19617>

Neben anderen Nationalen Plattformen weltweit könnten auch europäische Initiativen im Zivilschutzsektor sowie bestehende Plattformen innerhalb Deutschlands von Bedeutung für die Errichtung einer Nationalen Plattform in Deutschland sein. Hierfür könnten im ersten Schritt Informationen strukturell aufgearbeitet und Best-Practice-Beispiele sowie Leuchtturmprojekte identifiziert und benannt werden. Anhand dieser könnten dann im nächsten Schritt konkrete Handlungsbedarfe und Ziele für die Nationale Plattform und den Bereich der Katastrophenvorsorge in Deutschland angeregt werden.



Klare Kommunikation über die Rollenverteilungen

Bei der Vielzahl an unterschiedlichen Institutionen, Organisationen und Akteur_innen ist es wichtig, dass Aufgaben und Rollen klar kommuniziert werden. Die Rollen von der Nationalen Plattform, der Nationalen Kontaktstelle und dem DKKV sind noch zu klären. Während die Nationale Kontaktstelle die Bundesregierung dabei unterstützen soll, das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge umzusetzen, könnte die Nationale Plattform neue Impulse für die Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge setzen. Die Stärke des DKKV wird hingegen vor allem darin gesehen, Forschungsexpertise in der Nationalen Plattform zu vertreten und Wissenstransfer in die Praxis zu leisten. Eine weitere Schärfung der Rollenentwicklung zwischen Nationaler Kontaktstelle, Nationaler Plattform und DKKV könnte dabei unterstützen, Aufgaben und Tätigkeitsfelder klar voneinander abzugrenzen und somit einer Überlappung von Tätigkeiten vorzubeugen.

Impressum

Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V.
Kaiser-Friedrich-Str. 13
53113 Bonn

Tel.: 0228/26 199 570

E-Mail: info@dkkv.org

Internet: www.dkkv.org

Das DKKV ist ein Netzwerk von Akteuren aus Wissenschaft, Praxis und Politik. Wir vereinen unterschiedlichste Disziplinen aus den Bereichen Katastrophenvorsorge, Bevölkerungsschutz und Politik.

Als Mittlerin zu internationalen Organisationen und Initiativen beantworten wir gerne Fragen zur nationalen und internationalen Katastrophenvorsorge. Sprechen Sie uns an!

Die institutionellen Mitglieder des DKKV sind:



Empfohlene Zitierweise:
Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge 2018: Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge in Deutschland. DKKV-Statement. 7 Seiten. https://www.dkkv.org/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Statements/DKKV_Statement_Workshop_Umsetzung_Sendai_Rahmenwerk1.pdf