

Austausch Sendai Rahmenwerk: Zusammenfassung und Ergebnisse

Dieses Dokument wurde von den DKKV-Young Professionals, den Nachwuchskräften im Bereich der Katastrophenvorsorge und des Katastrophenrisikomanagements der Plattform Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV), erstellt. Im Folgenden sind die Ergebnisse einer Diskussion der DKKV-Young Professionals mit der Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge 2015-2030 in Anlehnung an den Mid Term Review (MTR SF) zusammengestellt. Dieses Diskussionspapier zielt darauf ab den offiziellen Bericht der Bundesregierung, koordiniert durch die Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk (NKS) und der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Sendai Rahmenwerks (IMAG Sendai), durch die Perspektive der Young Professionals zu ergänzen.

Die Aussagen in diesem Dokument stellen eine Meinungsäußerung der DKKV-Young Professionals dar und entsprechen nicht zwangsläufig der Position des DKKV.

Wie wurde bei der Erarbeitung des Beitrags vorgegangen?

Die **DKKV-Young Professionals** haben sich im Rahmen des [Midterm Review of the Sendai Framework](#) mit dem **DKKV-Vorstandsmitglied Reimund Schwarze** (Helmholtz Zentrum für Umweltforschung - UFZ) über das „Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015-2030“ (SFR) ausgetauscht. Regelmäßig stattfindende Online-Treffen wurden dabei als Plattform genutzt. Um eine grundlegende gemeinsame Wissensbasis zu schaffen, hielt Reimund Schwarze zu Beginn zwei Vorträge über globale Rahmenwerke und stellte in diesem Kontext das SFR vor. Einen Input zum Thema „Informationsmanagement“ lieferte **DKKV-Mitglied Horst Kremers** (CODATA-Germany). Die Wichtigkeit der Dokumentation von Prozessen sowie der Einbindung der Gesellschaft bei der Entwicklung von Informationsmaterialien wurden dabei hervorgehoben.

Diskutierte „Strategic and Guiding Questions“

1. Wie wurden Entscheidungen im öffentlichen und privaten Sektor sowie in der Zivilgesellschaft durch die Umsetzung des SFRs nachhaltiger gestaltet?
2. Werden die eigentlichen Ursachen und Triebkräfte des Katastrophenrisikos heute besser verstanden und in allen Sektoren, auf allen Ebenen und in allen Disziplinen systematisch angegangen?
3. Was sind die wichtigsten Erfolge, Herausforderungen und Hindernisse bei der Umsetzung des Sendai-Rahmens, und welche Lehren wurden daraus gezogen?
4. Was waren die wichtigsten Veränderungen, in denen die Regierungen und andere Akteure das Rahmenwerk seit 2015 umgesetzt haben? Welche wichtigen Veränderungen, neu aufkommenden Probleme und Themen werden für den Zeitraum bis 2030 erwartet?
5. Welche Anpassungen sind in den Bereichen Politik, Regulierungs- und Rechtsrahmen, Strategie, Wissen, Organisation oder Investitionen erforderlich, um neue/aufkommenden Bedrohungen zu begegnen?
6. Welche Ergebnisse würden die größte Verringerung des Katastrophenrisikos und die größte Steigerung der Resilienz von Menschen, Vermögenswerten und Ökosystemen in der verbleibenden Laufzeit des Sendai-Rahmens und nach 2030 bewirken?

Im nächsten Schritt wurden die “Strategic and Guiding Questions”, die bei der Durchführung von Konsultationen und Überprüfungen sowie bei der Ausarbeitung von Beiträgen und Berichten (einschließlich freiwilliger nationaler Berichte) für den MTR SF als Orientierung dienen sollen, als Grundlage verwendet. Im Rahmen der Austauschtreffen konnten die Hälfte der strategischen Fragen diskutiert und beantwortet werden. In einem letzten Treffen folgte ein Vortrag von **DKKV-Mitglied Johann Goldammer** (Global Fire Monitoring Centre - GFMC) zum Thema “Landwirtschafts- und Vegetationsbrände”. Das SFR zielt u.a. darauf ab, die Auswirkungen solcher Naturgefahren zu minimieren. Im Folgenden werden die Ergebnisse des Austausch-Formates zusammengefasst.

Welche Erfolge können bei der Bewertung der Umsetzung des SFRs nachgewiesen werden?

Im Rahmen der Befassung mit der Umsetzung des SFRs vor dem Hintergrund des aktuellen Midterm Reviews konnte festgestellt werden, dass die Umsetzung des SFR in Deutschland einige Erfolge aufweist. Bisher haben einige Pilotstädte in Baden-Württemberg, z.B. Karlsruhe und Pforzheim, kommunale [Starkregenrisikomanagement-Konzepte](#) erstellt. Das Starkregenereignis in Braunsbach am 30. Mai 2016 war dafür auslösend. Dies ist als eine positive „Lessons learned“ zur Erreichung der Ziele des SFRs zu werten. Darüber hinaus wurden einige Berichte und Handlungsempfehlungen veröffentlicht, die die Erreichung der Sendai Ziele unterstützen sollen. Hierzu zählt z.B. der sechsteilige Bericht [„Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland“](#) vom Umweltbundesamt (UBA), der eine wichtige Basis für die zukünftige Entwicklung der Anpassung in Deutschland darstellt. Den Zugang zu weiteren „Lessons learned“-Studien, die z.B. Themen der Naturgefahren Starkregen, Hitze und Dürre behandeln, bietet das DKKV.

Welche Schwachstellen konnten identifiziert werden?

Zu verzeichnen sind allerdings auch Schwachstellen bei der Umsetzung des SFRs in Deutschland. Zum Beispiel entstehen durch das föderale System in Deutschland horizontale und vertikale Koordinationsprobleme. Außerdem wird traditionelles und lokales Wissen von Gemeinschaften kaum oder nur in geringem Maße einbezogen. Betroffene Stakeholder/Interessensvertreter:innen müssen mehr Aufmerksamkeit bekommen und von ihren Erfahrungen berichten, um ggf. Lücken zu identifizieren. Dazu sollte der Praxistransfer gefördert werden, indem die Zugänglichkeit zu den Inhalten des SFRs für die breite Bevölkerung verbessert wird. Denn oft fehlt in der Praxis die Zeit, um sich mit dem Dokument auseinander zu setzen. Zusätzlich ist das SFR v.a. auf lokaler Ebene wenig bekannt, weshalb die Implementierung der Ziele dort nur wenig berücksichtigt wird. Das Fehlen eines systematischen Ansatzes, der in allen Sektoren greift, wird dadurch verdeutlicht. Auch die Tatsache, dass die neue [Leipzig Charta Urban Agenda](#) nicht gesondert auf Krisen und Resilienz Bezug nimmt, zeigt, dass die Themen Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz in der Stadtentwicklung nicht flächendeckend strukturell integriert sind. Der vorherrschende Bezug auf die Nachhaltigkeit in der Stadtplanung kann Anstoß dafür sein, auf einige Co-Benefits, wie z.B. die regionale Energiesicherheit und -verfügbarkeit sowie die regionale Beschäftigungsförderung stärker Bezug zu nehmen. Diese werden bislang durch das SFR nicht gleichrangig neben der Verhütung von Schäden berücksichtigt. Wenn die Nachhaltigkeit im Sinne der UN-Ziele (SDGs) strukturell auch in der Planung auf regionale und lokale Maßnahmen in Deutschland, wie durch die Leipzig Charta Urban Agenda angestrebt wird, dann ließe sich auch die Katastrophenvorsorge entsprechend als planerische Aufgabe hinreichend (breit) verankern.

Eine deutliche Reduzierung des Katastrophenrisikos in Deutschland lässt sich durch das SFR bislang nicht beobachten. Die Corona-Pandemie und die Flutkatastrophe im Juli 2021 zeigen, dass Lücken in der Kommunikation bestehen und Lernprozesse eher aus den Erfahrungen der Krise entstanden sind

als durch Vorsorge-Maßnahmen, wie dem SFR. In diesem Kontext hat das DKKV erst kürzlich eine [neue Ausgabe seiner Schriftenreihe](#) zum Flutkatastrophe 2021 veröffentlicht.

Welche Möglichkeiten bestehen, um die Umsetzung zu verbessern?

Lediglich die Hälfte des Zeitraums der Umsetzung des SFRs ist abgeschlossen, sodass noch Raum für Verbesserungen besteht. Einige Möglichkeiten, die in Zukunft genutzt werden können, werden im Folgenden vorgestellt.

Vernetzungen, wie die deutsche strategische Behördenallianz „Anpassung an den Klimawandel“, fördern den Wissensaustausch zwischen Institutionen zu Angelegenheiten des Klimawandels. Ähnliche Netzwerke können durch das SFR entstehen, um dessen Umsetzung zu gewährleisten. So wird die Umsetzung des Rahmenwerkes in Deutschland bspw. durch die Kontaktstelle im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) fortlaufend koordiniert und fortgeschrieben. Darüber hinaus hat die Bundesregierung die [Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen](#) (kurz: Resilienzstrategie) beschlossen, die die Entwicklung in Richtung risikoinformierten Handelns und einer resilienteren Gesellschaft fördern soll. Die Resilienzstrategie bietet dabei ein vorausschauendes Rahmenwerk und liefert Orientierungspunkte für zukünftiges Handeln.

Zudem werden Forschungsprojekte gefördert, die das SFR in ihren Forschungsagenden implementieren, wie z.B. das ESPREssO-Projekt (Enhancing Synergies for disaster PREvention in the EurOpean Union), an dem auch das DKKV mitgewirkt hat. Das [ESPREssO-Vision Paper](#) orientiert sich am Ansatz der Katastrophenrisikobewältigung, wie er im SFR für die Katastrophenrisikominderung und der entsprechenden EU-Aktion 2015-2030 definiert ist. In jedem Abschnitt des Dokuments wird eine Sendai-Priorität in Bezug auf die Phasen des Katastrophenrisikomanagement-Zyklus` (Risikobewertung und -prävention, Vorsorge, Reaktion und Wiederherstellung) in einer Weise analysiert, die eine kritische Sichtweise bietet und die wichtigsten zu untersuchenden Forschungslücken aufzeigt.

Zusätzlich kann der zivilgesellschaftliche Einfluss auf Forschungsagenden genutzt werden. Die aktuellen Geschehnisse, wie etwa die Corona-Krise, die Flutkatastrophe 2021 und der Krieg in der Ukraine, führen zu einem erhöhten Bewusstsein und Sensibilität für das Thema Katastrophenrisiko in der Bevölkerung. Diese erhöhte Sensibilität kann günstig für die Implementierung von Vorsorgemaßnahmen sein. Zusätzlich kann und sollte diese Aufmerksamkeitsfenster genutzt werden, um die Bevölkerung und die Stimmen Betroffener mehr in die Umsetzung des SFRs einzubeziehen.

Welchen Risiken und Herausforderungen steht das SFR gegenüber?

Die Young Professionals haben einige Risiken und Herausforderungen herausgearbeitet, die der Verwirklichung der Rahmenvorgaben in Deutschland im Wege stehen könnten. Zum einen haben sie festgestellt, dass die bisherigen Erfolge wohl eher unbeabsichtigt oder nur aufgrund äußerer Impulse, wie z.B. das Starkregenereignis in Braunsbach, entstanden sind. Somit können die Erfolge nicht unbedingt als Folge der Umsetzung des SFRs betrachtet werden. Zusätzlich wurde festgestellt, dass eine genauere Differenzierung des Risikobegriffs notwendig ist. Momentan bestehen unterschiedliche Risikoverständnisse sowie Ansätze in der deutschen Forschungslandschaft, die zu verschiedenen Fortschritten und Verständnissen führen können. Aus Erfahrungsberichten wird deutlich, dass das SFR aus weitgefassten Vorgaben besteht, denen eigene konkrete Implementierungen folgen müssen. Dafür ist Eigeninitiative und Kommunikation auf verschiedenen Ebenen notwendig, was in Deutschland durch das föderale und damit dezentrale System erschwert wird. Eine weitere Hürde ist COVID-19; die Pandemie wird in Zukunft wahrscheinlich weiterhin viele Prozesse beeinflussen und verlangsamen. Zusammen

mit anderen Krisen, wie etwa dem Krieg in der Ukraine, extremen Naturgefahren oder wachsenden sozialen Ungleichheiten, die von der Inflation verstärkt werden, müssen Prioritäten von Entscheidungsträger:innen für die Verteilung von Kapazitäten und Geldern gesetzt werden. Dabei muss sich vor Augen gehalten werden, was das eigentliche Ziel der Resilienz und somit des SFRs ist.

Welche Aufgaben gilt es zu bewältigen, um die Umsetzung des SFRs voranzutreiben?

Darüber hinaus befassten sich die DKKV-Young Professionals in Zusammenarbeit mit Reimund Schwarze mit möglichen Aufgaben für verantwortliche Akteure, die die Umsetzung des SFRs in Deutschland gewährleisten sollen. Für eine nachhaltige Etablierung von Katastrophenvorsorge-Maßnahmen und Risikomanagementplänen, muss das Bewusstsein für Risiko und Katastrophen auf allen Ebenen erhöht werden. Die Schaffung eines Bewusstseins für diese Risiken wird dazu beitragen sie in Zukunft zu vermeiden. Um die gesamte Gesellschaft zu erreichen, könnten die Themen über Glaubensorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Migrant:innenvertretungen oder ähnlichem thematisiert und diskutiert werden. Ein angemessenes Informationsmanagement ist notwendig, um verschiedene Gesellschaftsgruppen zu erreichen. So ist es z.B. von Bedeutung das Informationsmaterial in viele Sprachen zu übersetzen, Fachbegriffe zu vermeiden oder insgesamt verständliche Sprache zu nutzen, damit die Informationen für möglichst viele Menschen zugänglich gemacht werden. Zusätzlich könnte man die Gesellschaft direkt in die Entwicklung des Informations-Materials einbinden. Dies erfordert eine soziale Differenzierung, die die sozialen Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen wahrnimmt, welche zu Unterschieden in der Vulnerabilität führen können. Durch diese Form der Bürger:innenbeteiligung können zielgruppengerecht kommuniziert und im besten Fall das Risikobewusstsein gesteigert werden.

Um ein Bewusstsein auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu generieren, ist die Ausarbeitung einer generellen lokalen Awareness Strategie dringend nötig, welche von den Kommunen an die eigenen Gegebenheiten angepasst werden kann. Diese kann etwa aus einem Transfer von Empfehlungen und Hinweisen aus dem Rahmenwerk entstehen. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen, der Arbeit und Kommunikation vor Ort, Kampagnen auf lokaler Ebene und ein:e Klimamanager:in mit „Verteilerfunktion“ in Städten / Kommunen, die/der die Etablierung des Rahmenwerks in der Gemeinde oder Stadt und die Verbreitung an die Bevölkerung übernimmt. Über das Bewusstsein hinaus ist es von großer Bedeutung partizipative Beteiligung und Engagement zu erzeugen.

Außerdem ist eine Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem operativem und wissenschaftlichen Bereich wichtig. Dazu muss die Wissenschaft als Dienstleister für die Praxis verstanden werden. Politische Werkzeuge sollten in Zukunft intensiver genutzt und gleichzeitig die Bildungsarbeit in der Bevölkerung gestützt werden. Zukünftige Maßnahmen der Politik könnten z.B. darauf abzielen, Bauvorhaben in Risikogebieten zu verhindern, Klimarisikoversicherungen noch weiter zu etablieren oder die Finanzierung von Pflichtversicherungen zu fördern. Darüber hinaus sollten die Ausweisung von Risikogebieten und der Ausbau von Warn- und Meldekettens vorangetrieben werden. Die Einführung des Cellbroadcast-Systems ist hier ein Schritt in die richtige Richtung. Für die gesamte Bevölkerung, aber insbesondere für Entscheidungsträger:innen, ist eine zentrale und bekannte Datenplattform von Vorteil, auf der alle Informationen gebündelt werden und ein Austausch stattfindet. So können die bereits beschriebenen Probleme, die durch föderalistische und dezentrale Strukturen entstehen können, eingedämmt werden.

Input „Landscape Fire Management“ von Johann Goldammer

Im Mittelpunkt der Diskussion nach dem Vortrag von DKKV-Mitglied Goldammer stand die Frage, wo Deutschland in nationaler Hinsicht beim Umgang mit Vegetationsbränden stehe. Schnell wurde klar, dass die Expertise der Land- und Forstwirtschaft in Deutschland in diesem Kontext mehr einbezogen werden muss. Die kommunale Ebene, welche für die Bekämpfung von solchen Bränden zuständig ist, braucht darüber hinaus mehr fachliche sowie materielle Unterstützung von Bund und Ländern. Daher ist neben der Implementierung eines Austauschprogramms zwischen den Bundesländern auch das Schaffen von klaren Verfahren für die Zusammenarbeit notwendig. Um diese Prozesse voranzutreiben, sollten Katastrophenschutz-Ministerien auf Länder-Ebene integriert werden. Eine weitere Erkenntnis aus dem Beitrag von Herrn Goldammer ist außerdem, dass direkte und indirekte Gesundheitskosten aus Landschaftsbränden in (inter-/) nationalen wissenschaftlichen und politischen Prozessen stärker berücksichtigt werden müssen.